

TARTU ÜLIKOOL

Sotsiaal- ja haridusteaduskond

Riigiteaduste instituut

Bakalaureusetöö

Hans Karelsohn

**DEMOKRAATIA JÄTKUSUUTLIKKUSE
VÕIMALIKKUSEST EESTIS 1933. AASTA
PÕHISEADUSE JÄRGI**

Juhendaja: PhD Andres Kasekamp

Tartu 2012

SISSEJUHATUS	3
1. DEMOKRAATIA OLEMUS	5
1.1. Robert Dahli käsitus	7
1.2. Economisti demokraatia indeks	11
2. DEMOKRAATIA RIIGIÕIGUSLIKUST ASPEKTIST	14
2.1. Põhiseaduses kajastamist vajavad demokraatia omadused	14
2.2. Vahetu demokraatia vormid	16
3. 1933.AASTA PÕHISEADUSE MUUDATUSTE VASTAVUS PRESIDENTAALSELE DEMOKRAATIALE	20
3.1. Presidentaalse demokraatia omadused	20
3.2. Presidentaalse demokraatia probleemid	21
4. VABADUSSÕJALASTE LIIKUMINE JA NENDE EESMÄRGID	23
4.1. Vabadussõjalaste edu ja selle põhjused	23
4.2. Vabadussõjalased – fašistid või mitte?	24
5. 1933.AASTA PÕHISEADUSE MUUDATUSTE ANALÜÜS	27
5.1. Kaasaegsete õigusteadlaste ja poliitikute seisukohad	27
5.2. Põhiseaduse muudatused paragrahvide kaupa	29
6. JÄRELDUSED	39
KOKKUVÕTE	44
KASUTATUD KIRJANDUS	46
SUMMARY	50

SISSEJUHATUS

Hetkel kehtib Eestis põhiseadus, mis jõustus 1992.aasta juulis ning võeti vastu 1938.aasta põhiseaduse §1 alusel. Selge on see, et 1992.aasta põhiseaduse järgi on meil seni valitsenud demokraatia. 1933.aasta oktoobris rahvahääletusel vastu võetud ning 1934.aasta jaanuaris kehtima hakanud vabadussõjalaste põhiseaduse muudatuste alusel jõuti riiki valitseda vaid ligi kaks kuud, kusjuures selle aja sees ei toimunud parlamendiga presidendivalimisi. 12.märtsil 1934.aastal tegi Konstantin Päts koostöös Johan Laidoneriga riigipöörde ning kehtestas autoritaarse diktatuuri. Uueks riigijuhiks saanud Päts võttis valitsemisel mööndustega aluseks küll vabadussõjalaste põhiseaduse, kuid demokraatlikult ta selle alusel riiki ei juhtinud. Seetõttu on meil ajaloos puudu vastus küsimusele, kas vabadussõjalaste põhiseaduse alusel oleks suudetud jätkusuutlikult demokraatia säilitada. Palju on räägitud sellest, et Eesti Vabadussõjalaste Liit kavandas oma põhiseaduseelnõuga võimu järk-järgulist ülevõtmist ning paremäärmusliku autoritaarse režiimi kehtestamist. Näiteks *Estonica* entsüklopeedia võrguväljaanne ütleb selgesõnaliselt: „Eesti vabariigi teine põhiseadus lõi aluse autoritaarse riigikorra kehtestamiseks Eestis“ (*Nutt 2010*). Tõestatud seda ei ole ning tahes tahtmata tekib tunne, et selle väite taga võib olla Pätsi diktatuuriaegne laim. Et saada ettekujutus selle põhiseaduseelnõu demokraatlikkusest, tuleb eelnevalt leida pädev definitsioon demokraatiale ning analüüsida seda riigiõiguslikust seisukohast, millele keskendutakse esimeses kahes peatükis. Seejärel võetakse vaatluse alla, kuivõrd võib presidentaalne riigikord, kus on tugeva täidesaatva võimuga riigipea, ohustada demokraatia stabiilsust ning mil määral vabadussõjalaste põhiseaduse muudatused sellele vastasid. Heites pilgu ka 1920.aastal välja antud ning hetkel kehtivale Eesti Vabariigi põhiseadustele saame välja tuua erinevusi võrreldes 1933.aastal vastu võetud põhiseaduse muutmise seadusega. Selge on see, et praeguseks meil ei ole reaalset kogemust, mille alusel Eesti Vabadussõjalaste Liidu algatatud põhiseaduse muutmise seaduse toimimist analüüsida (kui jätta välja 1934.aasta esimesed kaks kuud ning siia konteksti mitte sobiva Pätsi diktatuuri ajastu). Seetõttu tuleb antud probleemi käsitleda puhtteoreetilisel baasil, toetudes eelkõige erinevate politoloogide, ajaloolaste ning juristide töödele ja arvamustele. Arvestades küll ühest äärmusest teise kalduvaid käsitusi Eesti Vabadussõjalaste Liidust, tuleb siiski nende ambitsiooni - kehtestada põhiseadus

muudatusega endale sobilik ainuvõim - suhtuda ettevaatusega. Samas valitses Konstantin Päts uue põhiseaduse kehtestamiseni 1938.aastal riiki autoritaarselt ning kahtlemata suutis ta võimu teostades tugineda tol hetkel kehtinud ehk 1933.aastal vastu võetud põhiseaduse muudatustele. Seetõttu ei piisa ainult neljandas peatükis käsitletavast vabadussõjalaste liikumise analüüsist, vaid tuleb ette võtta need muudatused, mis nad kehtiva põhiseadusega võrreldes sisse viisid. Sellele on pühendatud töö viies peatükk. Ei ole välistatud, et need muudatused tahtlikult või tahtmatult andsid aluse autoritaarse korra kehtestamisele. Kuigi 1934.aastal algas Pätsi „vaikiv ajastu“, ei saa kõrvale heita mõtet mõnest teisest poliitilisest figuurist, kes oleks tänu põhiseaduse muudatustele vargsi demokraatiast võinud eemale hiilida. Üritades selles selgusele jõuda, käsitletaksegi antud töös demokraatia jätkusuutlikkuse võimalikkust.

1. DEMOKRAATIA OLEMUS

Et rääkida demokraatia jätkusuutlikkusest, tuleb esmalt defineerida selle valitsemisvormi olemus. Pole võimalik mõista põhiseaduse demokraatlikkust enne sellest ettekujutuse saamist, mistõttu tuleb analüüsida mitme politoloogi definitsioone. Kuna tegu on laialivalguva mõistega, ei ole võimalik seda üheselt seletada, kuigi paljud autorid on üritanud seda defineerida. Philippe C. Schmitter ja Terry Lynn Karl on ühe lausega suutnud antud mõiste siiski pädevalt lahti seletada. Nad väidavad, et tänapäeva poliitiline demokraatia on valitsemisvorm, milles kodanikud võtavad valitsejad vastutusele oma tegude eest avalikes valdkondades, osaledes nende poolt valitud esindajate konkurentsi ja koostöö toel kaudselt riigi valitsemises (*Schmitter & Karl 1991: 76*). See on kõige lihtsam näide, mis süüvib demokraatia kui rahvavõimu olemusse. Kaugele ei jää ka Ronald J. Tercheki arvamus demokraatiast. Ta ütleb, et enamike teooriate kohaselt on demokraatlik valitsus see, kus vabad ja võrdsed kodanikud osalevad enda valitsemises ja usaldavad võime enda eest vastutama (*Terchek 2003: 147*). Põhimõtteliselt on tegu sarnase definitsiooniga. Ehk siis riigi kodanikud on valinud omale esindajad, kelle kaudu on võimalik oma soovitud poliitikat ellu viia. Siinkohal tuleb täheldada, et Schmitter ja Karl rõhutavad just tänapäeva demokraatiat, mil kogukonnad on niivõrd suurearvulised, et ilma esindajateta on väga keeruline riiki juhtida ja soovitud poliitikat ellu viia. Ateena linnriigis hoiti au sees otse rahva enda juhitatavat demokraatiat, mis põhines kodanike omavahelistel debattidel ja ühistel otsustel (*Held 1992: 18*).

Tähelepanuta ei tohi jätta demokraatia tingimusteks olevaid konkurentsi ja koostööd. Parteidevaheline konkurents pakub valijatele alternatiive, mille vahel valida. Samuti võimaldab parteide ja huvigruppide vaheline võitlus toota uusi ideid ning üleüldist progressi ühiskonnas. Konkurentsi puudumisel võib aja möödudes tekkida stagneerunud olukord, sest puudub vajadus innovaatilisteks ideedeks. Samas ei oleks demokraatia püsima jäämine võimalik ka ilma koostööta. Demokraatia ühed tähtsamad koostisosad, esinduskogud, nõuavad tahes tahtmata saadikutevahelist koostööd. Veelgi enam, mitmeparteilised valitsused ei saa kuidagi koostööta toimida. Samuti on soovitatav rahva esindajatel teha koostööd kodanikuühiskonnaga, teadvustamaks nende huve ning viimaks võimalusel täide nende soove. Schmitter ja Karl ei suutnud ühe lause sisse mahutada kogu demokraatia olemust ja omadusi, kuid nad tõid välja kõige olulisema. Tegelikult peab demokraatia mõistet lahti harutades välja tooma hulgaliselt sellele

valitsemisvormile iseloomulikke ja eksisteerimiseks vajalikke omadusi. Neid on põhjalikult nimetanud ja analüüsinud oma teoses Robert Dahl, kuid eelnevalt tuleb arvesse võtta mõnd demokraatiaga seotud anomaaliat.

David Held toob välja, et peaaegu kõik maailma riigid üritavad väita, et nemad on demokraatlikud (*Held 1992: 1*). See on justkui õigustus nende ellu viidavale poliitikale: kui seda reklaamitakse demokraatia nime all, siis ei tohiks välisriikidel mingeid pretensioone olla. Samas on selge, et maailmas on hulgaliselt mitte-demokraatlikke riike ning seetõttu võib demokraatia mõiste muutuda laialivalguvaks ning ebaselgeks. Teisalt ütleb Held, et demokraatia on erakordselt raskelt saavutatav ja säilitatav valitsemisvorm (*Held 1992: 1*). Vaatame selle tõestuseks tagasi ajalukku. Modernse demokraatia levik sai hoo sisse 20.sajandil, kuid kohe ilmned ka tagasilöögid kommunismi ja fašismi leviku näol. Mitmed Euroopa riigid olid enne Teist maailmasõda diktatuurid. See trend näis ähvardavat veel seni demokraatlikena säilinud Euroopa riike, kuid tänu Teises maailmasõjas saadud võidule teljeriikide üle suudeti suuremas osas Lääne- ja Põhja-Euroopast juurutada demokraatlik valitsemisvorm.

Järgnevad aastakümned tuli demokraatial vastu seista kommunismile, mis samuti formaalseid esinduskogude valimisi silmas pidas. Kuigi reaalselt vabade valimistega tegu ei olnud, pidi suurriigi juhtidel siiski teatud ajend sellise fassaadi ehitamiseks olema. Ilmselt taandub ka siinkohal kõik eneseõigustusele ning sooviga mitte sattuda täielikku isolatsiooni demokraatlike riikide poolt. Veelgi iroonilisem on, et Nõukogude Liidu mõjusfääris olnud sotsialistlike maade nimedes figureerisid sõnad „rahvademokraatlik vabariik“. Senini eksisteerib Korea Rahvademokraatlik Vabariik, kuigi keegi ei kahtle selle maa ebademokraatlikkuses. Samamoodi võisid ka vabadussõjalased oma põhiseaduse muudatusi kui üdini demokraatlikke kujutada, mistõttu antud analüüs vajalik ongi. Seega käiakse demokraatia mõistega vabalt ringi ning arusaam sellest võib erinevatel inimestel olla varieeruv.

Kindlasti ei saa võrdusmärki tuua demokraatia ja liberalismi või demokraatia ja võrdsuse vahele. Need on vead, mida tihti asjatundmatusest tehakse, kuigi tuleb tõdeda, et need kaks mõistet on tihedalt demokraatiaga seotud. Roland Stromberg toob oma teoses „Democracy: a short analytical history“ välja kahetsusväärse märkuse, et vabaturumajandust seostatakse tingimata demokraatiaga (*Stromberg 1996: 10*). Turumajanduse vabadus ei too automaatselt kaasa kodanikkonna võimalust vabalt valida parlamendisaadikuid, avaldada oma mõtteid vabas meedias või moodustada sõltumatuid huvigruppe ja muid organisatsioone. Hiina Rahvavabariigi näitel võib

öelda, et kuigi riik on üha enam siirdumas turumajandusele, ei saa seda maad kindlasti demokraatlikuks nimetada. Seega tuleks turumajandus ja demokraatlik poliitika lahus hoida.

1.1. Robert Dahli käsitus

Eelnevalt sai välja toodud demokraatia üldsõnalised definitsioonid, mis on olulised mõistmaks selle sõna tausta, kuid ei ole piisavad, et suudaks nende alusel põhiseadust analüüsida. Kuid nagu mainitud, käsitles Robert Dahl oma teoses „Dilemmas of Pluralist Democracy“ demokraatia toimimiseks vajalikku seitset omadust. Nendeks on:

- 1) Valitsuse poliitiliste otsuste üle omavad põhiseaduslikku kontrolli valitud saadikud;
- 2) Saadikud valitakse perioodiliste ja ausate valimiste teel. Kohustuslikud valimised on ebatavalised;
- 3) Peaaegu kõigil täiskasvanud kodanikel on õigus valimas käia;
- 4) Peaaegu kõigil täiskasvanud kodanikel on õigus olla valitud;
- 5) Kodanikel on õigus poliitilistel teemadel enda arvamust karistust kartmata väljendada;
- 6) Kodanikel on õigus valida endale sobivaid teabeallikaid, need peavad olema inimestele kättesaadavad ja seadustega kaitstud;
- 7) Kodanikel on õigus luua iseseisvaid ühinguid ja organisatsioone, kaasa arvatud poliitilisi parteisid ja huvigruppe (*Dahl 1982:10-11*).

Riigid, mis on kõige lähemal nende kriteeriumite täitmisele, on Dahli sõnul demokraatlikud (*Dahl 1982: 11*). Schmitter ja Karl lisasid siin välja toodule veel kaks punkti: separatistlikud ja tagurlikud jõud ei tohi oma isetegevusega seada ohtu rahva poolt valitud saadikute positsioone ning poliitilise süsteemi areng peab olema sõltumatu välistest jõududest (*Schmitter & Karl 1991: 81-82*).

Valitsused ei ole demokraatlikes riikides otsevalitavad. Selle asemel teeb kas parlament ettepaneku valitsuse moodustamiseks või nimetab riigipea selle liikmed ise. Seega vastupidiselt otsevalitavale presidendile või parlamendisaadikutele ei vastuta valitsus otseselt kodanike ees. Selle tegevust kontrollib vastavalt põhiseadusele kas riigipea või seadusandlik organ, kuid selge on see, et valitsus peab mingi institutsiooni ees vastutama. Näiteks 1933.aasta põhiseaduse muudatuste alusel vastutas valitsus nii riigipea kui seadusandliku kogu ees (*Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus 1933: §63*). See välistab valitsuse isetegevuse ning seob selle kaudseltki rahvaga. Iseasi,

kas see on niivõrd oluline punkt, et see ühena seitsmest demokraatia eeldusest välja tuua. Seda enam, et järgnevad punktid keskenduvad rahvale, nende õigustele ja vabadustele.

Dahli teises punktis välja toodud perioodiliste valimiste vajadus on ilmselge. Kui valimised toimuks ebakorrapäraselt (valitsejate suva järgi) või ei viidaks neid üldse läbi, ei saaks rääkida rahva võimust. Kodanikkond avaldab oma veendumusi, arvamusi ja soove, andes meelepärasele saadikule hääle või jättes selle protestiks üldse andmata. Kui aga rahvale sellist võimalust ei anta, ei saa rääkida demokraatiast. Põhiseadus peab selle tingimata tagama ning 1933.aasta muudatused selle eest ka hoolitsesid (§39). Sealjuures peavad valimised olema ausad, vastupidisel juhul on taas vaieldav rahva tahte vastavus. Siinkohal tuleb nentida, et ausaid valimisi põhiseadusega tagada ei saa, sest see oleneb parasjagu võimul olijaist. Probleem on selles, et ausate valimiste mõiste on laialivalguv ning mitmeti tõlgendatav. Põhiseadusega seda piiritleda on keeruline, seetõttu võivad riigijuhid seda painutada. Dahl lisab, et üldiselt ei ole valimised sunduslikud (*Dahl 1982: 11*). Samas näiteks Austraalias, Belgias ja Luksemburgis on valimas käimine kohustuslik. Tekib küsimus, kas see on piisavalt demokraatlik, sest nii piiratakse isikuvabadusi. Ei saa jätta arvesse võtmata, et mõni kodanik sooviks ehk tahtlikult jätta valima minemata, väljendades seeläbi oma meelsust ja arvamust parteide ning poliitilise süsteemi kohta üldiselt. Pigem tuleb siin arvestada erinevate ideoloogiatega. Liberaalidele, kes isikuvabadusi hindavad, on kindlasti oluline, et sundkorras keegi valima minema ei peaks. See-eest konservatiivid võivad nõuda rangemaid ja piiritlevamaid seadusi.

Ühest küljest demokraatia eeldabki rahva osalust riigi valitsemisel, seega ei tohiks võtta kohustuslikus korras valimas käimist isikuvabaduste piiramisena. Teisest küljest võib väita, et sunduslik valimas käimine mõjub negatiivselt riigi poliitilise kultuuri arengule, sest taotluslik valimata jätmine on üks viis, kuidas märku anda teatud maailmavaateid esindava partei puudumisest. Kui aga inimene peab trahvi kartuses mõnele erakonnale oma hääle andma, tekitab see olukorra, kus olemasolevad parteid end puutumatuselt tunnevad. Valimas käimise kohustus on demokraatlikes riikides pigem haruldus kui reegel. Kuid isegi Eesti Vabariigis on ühel korral rahva osalus kohustuslikuks muudetud, millest hoidumine tõi trahvi. Tegu oli 1932.aastal küll rahvahääletusega põhiseadusmuudatuse osas, mitte esinduskogu valimistega, kuid põhimõte on sama.

Kui mõnes riigis on rahva osalus valimistel ja referendumitel tehtud seadustega kohustuslikuks, siis tsensuste kehtestamine ei ole kellelegi üllatus. 1933.aasta

muudatuste alusel ei saanud valimistel ja rahvahääletustel osaleda näiteks hulluks tunnistatud ning osa kriminaalkurjategijatest (*Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus 1933: §28*), samuti seati vanuse- ja kodankondsustsensus (§27). Ka hetkel kehtiva Eesti põhiseaduse alusel on hääleõiguslik alles 18-aastane kodanik, teovõimetuks tunnistatud inimesed ei ole aga üldse hääleõiguslikud (*Eesti Vabariigi põhiseadus 1992: §57*). Kas seetõttu võime pidada Eesti riiki ebademokraatlikuks, sest see ei anna kogu rahvale võimalust otsustusprotsessis kaasa lüüa? Vaatamata sellele peetakse teatud tsensusi loomulikeks ning vajalikeks. Vähem oluline ei ole tsensuste või muude piirangute kehtestamine valimistel kandideerijatele, sest nemad peavad olema valmis kandma vastutust ja usaldust, mille valijad on neile andnud. Nende sihiks peabki olema rahva soove ellu viia, mis on vastutusrikas töö ja seetõttu tuleb nõustuda Dahliga, kuna ta ei nõua kõigile kodanikele õigust saada valituks.

Poliitiliste otsuste kritiseerimine ja oma meelsuse väljendamine on demokraatlikus riigis olulised faktorid. Nii saab rahvas, kelle käes on kõrgeim võim, oma arvamusest ja soovitud muutustest teada anda ning niimoodi valitsevatele jõududele survet avaldada. Samas ei ole otsuste kritiseerimine ja oma meelsuse väljendamine tingimata demokraatiale iseloomulikud jooned. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 41-s on küll kirjas, et kedagi ei saa veendumuste pärast võtta õiguslikule vastutusele (*Eesti Vabariigi põhiseadus 1992: §41*) ning siinmail ei ole ka holokausti eitamine kuriteoks kategoriseeritud. See-eest paljudes demokraatlikes riikides võib holokausti eitavate sõnavõtude eest vangi minna ning tegu on poliitilise meelsuse avaldamisega. Nii juhtus briti kirjaniku David Irvingiga, kes Austrias holokausti vaidlustades selles riigis kolmeks aastaks trellide taha saadeti (*Suurkask 2006*). Siinkohal tekib selge sisuline konflikt. Inimene ei tohi avaldada oma meelsust ja kritiseerida või toetada teatud poliitikat, seega piiratakse sõnavabadust. Sel juhul tuleks Robert Dahli seisukoht vaidlustada või pidada Austriat ebademokraatlikuks riigiks. Siinkohal tuleb mängu eetiline piir, mis kõrvalekaldena demokraatia põhitõdedest on üldiselt tunnustatud. Kindlasti ei tohi laskuda nii kaugele, et valitsuse poliitika kritiseerimise eest karistada saab. Sel juhul kalduks antud maa pigem diktatuuririigi kategooriasse. Kahtlemata on oluline ka punkt, et inimesed saaksid vabalt valida teabeallikaid, mis annab neile võimaluse analüüsida ja kujundada teatud teemadel erinevaid seisukohti. Kui allikate valik oleks valitsuse poolt piiratud, kujutaks see endast inimeste mõjutamist ning suure tõenäosusega võimulolijatele soovitud suunal. Kui eelnevas punktis sai räägitud, et

kodanikel peab olema õigus väljendada oma poliitilist meelsust, siis on loogiline, et neil peab olema õigus seda ka vabalt valitud alliktest teada saada.

Sarnane probleem on organisatsioonide loomise ja nendega liitumisega. Nende hulka kuuluvad ka parteid. Nagu mainitud, siis Robert Dahli kohaselt peaks demokraatlikus riigis olema see iga kodaniku privileeg. Ka 1933.aasta põhiseaduse muudatused ei sätestanud piiranguid organisatsioonide loomisel ja nendega liitumisel (*Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus 1933: §18*) ega lubanud tsensuuri (§13). Samas on Hispaania kohus rahumeelselt keelustanud riigis elava vähemuse, baskide parteide tegevuse. Näiteks 2009.aastal suleti erakond IISP, sest seda süüdistati seotuses ETA rühmitusega (*Heinapuu 2009*). ETA terrorirühmituseks nimetamine, nagu seda meie meediaski avaldatakse, on omaette küsimus. Juriidilises mõttes võib seda tõesti öelda, sest tegu on separatistliku organisatsiooniga, mis nõuab vägivaldselt teel Baskimaa eraldumist Hispaaniast. Ei tohi ju Schmitteri ja Karli sõnul separatistlikud jõud isetegevusega seada ohtu rahva poolt valitud positsioone, seetõttu võib teatud määral olukorda ka nii tõlgendada. Samas tuleb aru saada sellest, et baskide osakaal Hispaania rahvastikus on siiski suhteliselt väike ning seetõttu seaduslikul teel iseseisvust saavutada keeruline. Kui veel nende parteid keelustatakse, siis pole neil võimalust parlamentigi pääseda. Sealjuures ei kahelda jällegi Hispaania demokraatlikkuses, kuhu on jõutud pärast kindral Franco surma 1975.aastal.

Võtame siinkohal appi ühe populaarsema demokraatia mõõdupuu, Economisti demokraatia indeksi. Kui võtta kõrvale teinegi tuntud demokraatia olemasolu hindav organisatsioon Freedom House, siis viimane keskendub vaid valimisdemokraatiale ehk hindab demokraatiat vaid valimistega seotud külgedest (*Economist Intelligence Unit 2010: 28*). Just Economisti demokraatia indeks on analüüsiks sobivam, kuna see võtab arvesse laiemaid demokraatiaga seotud aspekte. Selle 2010.aasta andmete järgi on Hispaania maailma riikide seas kõrgel 18.kohal, edestades isegi selliseid maid nagu Ühendkuningriik ja Belgia (*Economist Intelligence Unit 2010: 3, tabel 2*). Seega ei saa jällegi Robert Dahli seatud malli võtta täieliku tõena.

Schmitteri ja Karli lisatud tingimus, et rahva poolt valitud saadikute positsioon ei tohi olla ohus, on õige. Antud kontekstis, kus tuleb leida demokraatia definitsioon ning sellele iseloomulikke jooni, ei ole see punkt ehk niivõrd oluline. Kui aga suunata pilgud demokraatia jätkusuutlikkusele, siis on see tingimata vältimatu. Pole kahtlustki, et kui saadikud ei ole võimelised oma põhiseaduslikku võimu sõltumatult kasutama ning nende poliitika on mõjutatud mõne teise riigi organisatsiooni või isikute poolt, siis ei

saa demokraatiast rääkida. Näiteks parteide rahastamine välisriikidest eeldab ka vastavate huvide kaitsmist ja ellu viimist. Seega ei tegutseta enam oma kodanike, vaid väliste jõudude esindajatena. Rahva võimust sel juhul märke ei ole.

Seetõttu ei saa võtta demokraatia definitsiooni ja omadusi ühtse tõena. Aja jooksul on selle olemus vastavalt vajadusele muutunud. Kahjuks on jällegi keeruline põhiseadusega tagada riigivõimu sõltumatust, sest see oleneb pigem ühiskonna arengutasemest ning muudest faktoritest. Nii saame öelda, et Dahli kirja pandud seitsmest punktist ei kehti tänapäeval kõik, kahe puhul võib leida vastuväiteid. Nagu analüüsitud sai, siis Dahli viies punkt ehk poliitiliste otsuste kritiseerimine ja meelsuse avaldamine teatud teemade puhul siiski modernsetes demokraatlikes riikides ei kehti. Samuti on mõnedes riikides nagu Hispaania erinevatel põhjustel keelustatud organisatsioonid, mis ei käi kokku Dahli seitsmenda demokraatia omadusega. Seetõttu tuleks vaatluse alla võtta ka kriteeriumid, mille alusel demokraatia eksisteerimist operatiivsemalt analüüsitakse. Tuleb taas pöörduda Economisti demokraatia indeksi juurde.

1.2. Economisti demokraatia indeks

Economisti demokraatia indeks võtab arvesse viit kriteeriumit, mille alusel hinnata erinevates riikides demokraatia olemasolu. Nendeks on valimisprotsess ja pluralism, valitsuse talitus, poliitiline osalus, poliitiline kultuur ja isikuvabadused (*Economist Intelligence Unit 2010: 1*). Valimised peavad olema vabad, ausad, perioodilised ning avatud välisvaatlusele. Loomulikult on demokraatlikus riigis toimuvatele valimistele omaseid jooni rohkemgi, kuid neid nelja võib ilmselt pidada kõige olulisemaks. See punkt kattub peaaegu täielikult Dahli demokraatia omaduste teise punktiga, mis räägib perioodilistest ja ausatest valimistest. Pluralism on tähtis faktor selleks, et valimistel saaksid kandideerida erinevate ideoloogiate ning sihtidega isikud ja grupid. Kui parlamendivalimistel seaks oma kandidatuuri üles vaid üks partei, ärataks see kahtlusi, et teisi grupeeringuid takistatakse kandideerimast. Tegelikult kattub see päris mitme Dahli demokraatia omadusega, näiteks poliitilistel teemadel arvamuse avaldamisega ning ühingute ja organisatsioonide loomisega. Leidsime, et need Dahli välja toodud punktid ei pruugi tingimata demokraatlike riikide puhul kehtida, kuid kuna pluralismil on veel teisigi tahke, nagu arvamuste paljusus ja ideoloogiate mitmekesisus, siis võib selle ühe demokraatia omadusena välja tuua küll.

Valitsuse funktsioneerimine peab olema läbipaistev (*Economist Intelligence Unit 2010: 1*) ehk selle töö, edusammud ja tagasilöögid on avalikud. Eestis peetakse selle tarvis ajakirjandusele avatud valitsuse pressikonverentse. Jällegi, mida vähem valitsus oma tegevuse kohta aru annab, seda enam varjatakse kodanike eest, kellelt on kaudselt mandaat saadud. Samuti peab kodanike poliitiline osalus ühiskonnas olema märkimisväärne (*Economist Intelligence Unit 2010: 1*). See ei tähenda kõigest valimas käimist või partei liikmeks olemist. Kodanikud saavad ka muud moodi olla aktiivsed, sooviga panustada ühiskonna arengusse ja rääkida kaasa riigi poliitikas. Näiteks on võimalus osaleda erinevates huvigruppides ja ühingutes, andes seeläbi valitsevale kaadrile teada kodanike huvidest ja soovidest. Nõrga kodanikuühiskonna või selle puudumise puhul on demokraatia areng jällegi kahjustatud, sest valitsejad ei oska esindada kodanike huve, vaid suruvad läbi endale sobivat poliitikat.

Poliitilise kultuuri mõiste on laialivalgus, kuid Sydney Verba on selle ühe lausega suutnud kokku võtta. Ta ütleb, et poliitiline kultuur hõlmab empiiriliste uskumuste, sümbolite ja väärtuste süsteemi, mis kirjeldab olukorda, kus poliitiline tegevus aset leiab (*Pye & Verba 1965: 513*). Ehk siis poliitilises ruumis kehtivad uskumused, väärtused ja sümbolid kujundavad ka selle ühiskonna poliitilise kultuuri. Kuid poliitiline kultuur ja osalus on mõisted, mille puhul ei ole võimalik kindlaid piire seada ning mis kujunevad välja erinevate tegurite koosmõjul. Kodanikuühiskonna üheks aluseks võib küll lugeda inimeste võimalust koonduda organisatsioonidesse ja huvigruppidesse, kuid see ei tähenda automaatselt selle edukat arengut ja toimimist. Kuna poliitilist kultuuri, osalust ja kodanikuühiskonda on võimatu pelgalt põhiseaduse paragrahvidega tagada, siis ei keskenduta nendele punktidele hilisemas analüüsis.

Lõpetuseks ei saa üle ega ümber isikuvabadustest, mis on üks demokraatia tugitaladest ning mis peaks põhiseadusega kaitstud olema, kuid mida Dahl eraldi punktina ei nimetanud. Seega on väga keeruline leida ühest seletust demokraatiale. Erinevates kontekstides varieeruvad ka selle sõna definitsioonid ja omadused. Dahli avaldatud demokraatia definitsioon ning selle eksisteerimiseks vajalikest loetletud seitsmest omadusest kehtib tänapäeval täielikult vaid viis. Economisti välja töötatud kriteeriumid, millega demokraatia olemasolu riikides hinnatakse on küll pädevad, kuid iseasi, kas see täielikult antud mõiste lahti seletab. Seega kattusid Dahli demokraatiapunktidega suuremal või vähemal määral pluralism ja valimisprotsess. Sellele saame lisada valitsuse talitluse ning isikuvabaduste kriteeriumid. Kui võtta lühidalt kokku demokraatia olemus ja kombineerida selles nii Dahli kui Economisti demokraatia

indeksi näitajaid, võib öelda, et demokraatia hõlmab endas isikuvabadusi, pluralismi, teabe saamise ja levitamise vabadust, vabu perioodilisi valimisi, kus saavad osaleda pea kõik kodanikud ning valitsuse tegevuse avalikkust. Samas ei ole need punktid ning demokraatia definitsioonid piisavad, et teha põhjalikku põhiseaduse analüüsi ning rääkida jätkusuutlikkusest. Definitsioonidest rääkida on oluline, et luua ette pilt, mida rahva võim endast kujutab ning mille puudumisel võibki tekkida olukord, nagu Eestis pärast 12.märtsi 1934.aastal juhtus. Riigiõiguslikust vaatevinklist lähenemine annab see-eest mitmekesisema ning pädevama pildi põhiseaduse demokraatlikkusest.

2. DEMOKRAATIA RIIGIÕIGUSLIKUST ASPEKTIST

2.1. Põhiseaduses kajastamist vajavad demokraatia omadused

Et olla võimeline hindama demokraatia jätkusuutlikkust põhiseaduse alusel, tuleb analüüsida, millised demokraatia tingimused peavad selles esindatud olema. Eesti õigusteadlastest on antud teemat pikemalt käsitlenud Taavi Annus. Tema toob välja, et demokraatlikus riigis peab rahval olemas õigus ja võimalus valida riigivõimu teostajaid ning riigivõimu ennast peab teostama vastavalt rahva tahtele. See tähendab, et kogu riigivõim lähtub rahvast ehk selle otsesel või kaudsel heakskiidul, mida kirjeldab ka demokraatliku legitimatsiooni mõiste (*Annus 2006: 46-47*). Sellega haakub ka eelnevalt välja toodud Ronald J. Tercheki definitsioon demokraatiast. Demokraatlik legitimatsioon jaguneb kaheks olulisemaks alaliigiks: personaalne ja sisuline legitimatsioon. Esimene neist eeldab, et vähemalt osa riigivõimu teostajaid peab olema valitud otse rahva poolt, osa võib olla rahvaga seotud kaudsemalt (*Annus 2006: 47*). See tähendab, et kuigi neid otse ei valita, on ka valitsused legitiimsed riigivõimu teostajad, olgu nad siduvad parlamendiga nagu Eestis, või presidendiga nagu USA-s. Sisuline legitimatsioon hõlmab endas seda, et riigivõimu tohib teostada ainult seaduse alusel ning seadusi võtab vastu rahva poolt valitud esindus nende kaudsel nõusolekul (*Annus 2006: 48*). Siin tulebki mängu kaudse demokraatia tahk, mis tänapäeval reaalsuses ainsana toimida saab, sest võrreldes Ateena linnriigi ajastuga on maailma rahvaarv praeguseks niivõrd hüppeliselt kasvanud, et otsese, kodanike ühistel debattidel ja otsustel põhineva demokraatia toimimine on peaaegu võimatu.

Samuti on oluline, et põhiseaduse alusel oleks tagatud side rahva ja riigi vahel, mille tagavad perioodilised valimised (*Annus 2006: 49*). Antud nõue kattub osaliselt ka Robert Dahli demokraatia omaduste teise punktiga, mis tähistas perioodilisi ausaid valimisi. Nagu eelmises peatükis arutletud sai, võib perioodiliste valimiste nõude puudumine anda võimulolijatele võimaluse säilitada oma positsioon määramata ajaks, sealjuures arvestamata rahva soove. Nii väheneks side rahva ja riigi vahel kergesti ning kaoks demokraatia kui rahva võimu olemus. Kui riigivõimu teostamine peab toimuma vastavalt rahva soovidele ja nii toimib demokraatlik kontroll, siis peab ka rahva poolt valitud parlament teostama järelevalvet täidesaatva võimu üle (*Annus 2006: 49*). Taas on see vastavuses ka Robert Dahli teooriaga, mille esimeses punktis oli öeldud, et valitsuse poliitiliste otsuste üle omavad põhiseaduslikku kontrolli valitud saadikud ehk rahvast esindavad parlamendiliikmed. Kuna rahvas valitsust otse ei vali, peavad

kontrolli nende üle teostama valitavad esinduskogude liikmed. Pelgalt umbusalduse avaldamisega teostab Riigikogu 1992.aasta põhiseaduse alusel valitsuse üle järelevalvet (*Eesti Vabariigi põhiseadus 1992: §65, pt 13*). Annus toob veel välja, et lisaks parlamendile võivad demokraatlikku kontrolli teostada ka sõltumatud organid (*Annus 2006: 49*). 1992.aasta põhiseaduse alusel on sellisteks organiteks Riigikontroll ja õiguskantsler (§133 & §139), paraku tuleb tõdeda, et 1933.aasta põhiseaduse muudatuste alusel sellist institutsiooni ette ei nähtud. Demokraatliku kontrolli loogika peitub selles, et parlamentaarsetes riikides tulenevad valitsuste volitused esinduskogudelt ning tihti on valitsusel parlamendis enamuse toetus, mistõttu ei pruugi seadusandlik kogu olla aldis järelevalvet teostama. Samuti ei piisa ainult rahva seotusest parlamendiga, et saaks viimaste tegevuse üle kontrolli teostada.

Et valijad suudaks üldse adekvaatselt oma esindajaid valida ning nende tegevust kontrollida, peab olema tagatud võimalus teha valikuid erinevate programmide, ideoloogiate ja kandidaatide vahel (*Annus 2006: 49*). Sellega vastavuses on Economisti demokraatiaindeksi üks aluskriteeriume. Sellist valikuvõimalust võib arvestada osaks isikuvabadustest. Samuti võib sellesse kategooriasse paigutada sõna-, ühinemis- ja kogunemisvabaduse, mis peavad põhiseadusega tagatud olema (*Annus 2006: 52*). Vähem ei ole sellega seotud Dahli viies ja seitsmes punkt, mis sätestavad kodanike vabaduse karistust kartmata oma poliitilist meelsust väljendada ning õiguse luua ühinguid ja organisatsioone. Eelnevalt küll leidsime, et meelsuse avaldamise osas on nii mõneski demokraatlikus Euroopa riigis teatud piirangud ning samuti ei ole tingimata kõik ühingud ja organisatsioonid legaalsed. Ka kehtiv Eesti põhiseadus toetab neid piiranguid, kui avaldatakse näiteks kõlblusevastast või teise inimese head nime rikkuvaid ideid ja arvamusi, samuti on keelatud ühingud ja erakonnad, mis vastavad eelmises lauses välja toodud kriteeriumile (*Eesti Vabariigi põhiseadus 1992: §45 & §48*).

Valikuvabadus annab võimaluse demokraatlikus riigis ka opositsiooni välja kujunemiseks, mis on tingimata vajalik nii poliitilise kultuuri kui üldiselt ühiskonna pidevaks arenguks. Kui puuduksid valitsevatele jõududele opositsioon ning alternatiivsed valikuvariandid, ei tunneks esimesed enda positsioonidele ohtu ning nii võib välja kujuneda olukord, kus rahva tahtega ei olda huvitatudki arvestama. Selleks, et üldse oleks võimalus teha valikuid erinevate programmide ja ideoloogiate vahel, tuleb tagada üldine informatsioonivabadus (*Annus 2006: 50*). Jällegi on sarnase sisuga punkt Robert Dahli teoorias. Nimelt demokraatia omaduste kuuendas punktis kirjeldas ta, et

kodanikel on õigus valida sobivaid teabeallikaid ning need peavad olema kättesaadavad. 1992.aasta Eesti põhiseaduses on need nõuded tagatud nii, et igal inimesel on õigus saada vabalt levitatavat informatsiooni ning puudub tsensuur (§44 & §45), viimase olemasolust vabadussõjalaste eelnõus oli juttu juba eespool. Kui sellised olulised punktid põhiseadusest puuduks, annaks need valitsevatele ringkondadele võimaluse takistada neile mitte sobiva teabe levikut, üritades selle kaudu kujundada rahva arvamust. Tänapäeval on küll tehnoloogia arengu tõttu informatsiooni levikut keerulisem takistada kui 1933.aastal põhiseaduse muutmise ajal, kuid siiski mitte võimatu.

2.2. Vahetu demokraatia vormid

Rahval peab põhiseaduse järgi olema võimalus teostada riigivõimu. Oluline osa sellest on loomulikult esinduskogude valimistel, kuid tagatud peab olema ka vahetu demokraatia, mis tähendaks riigivõimu teostamisel otseselt rahva arvamusega arvestamist. Annus toob välja kolm põhilist vahetu demokraatia vormi: rahvaalgatus, rahvahääletus ja rahvaküsitlus (*Annus 2006: 53*). Parim näide nende olemasolust ja seega kodanike suurest rollist riigiasjade otsustamisel on Šveits. Seal on võimalik parlamendis vastu võetud otsused 50000 kodaniku ettevõtmisel panna referendumile ning 100000 kodaniku ettevõtmisel alata põhiseaduse muutmine (*Trechsel & Scarini 1998:101*). Rahvaalgatuse põhimõte seisneb selles, et inimesed teevad ettepaneku mõne riigielu puudutava küsimuse arutlusele võtmiseks. Selle alla kuuluvad ka seaduseelnõud, mis tähendab, et parlament ei tegele seadusandliku võimuga üksi. Annuse sõnul on üldiselt rahvaalgatuse puhul vaja teatud arvu kodanike allkirjastatud ettepanekut ning seejärel tegeleb sellega mõni riigivõim ise või läheb küsimus rahvahääletusele (*Annus 2006: 53-54*). Rahvaalgatus on kõige vahetum võimalus inimestel oma soove ja nägemusi väljendada ning kohustuslikuks arutlemiseks tõstatada. Teatud mõttes on see alternatiiv parlamendile, millel on sarnane funktsioon, kuid kus saadikud on kõigest rahva esindajad ning ei taga alati elanikkonna tegelike murede ja soovide tõstatamist.

1992.aasta põhiseadusega ei ole rahvaalgatuse võimalust Eestis ette nähtudki, vastupidiselt 1933.aasta põhiseaduse muudatustele. See-eest on võimalus korraldada rahvahääletusi, mille algatajaks on parlament (*Eesti Vabariigi põhiseadus 1992: §105*). Selle eesmärk on tõmmata rahvast vahetumalt kaasa riigiasjade otsustusprotsessi. Samas riikides, kus rahvahääletuse toimumise otsustab parlament, ei saa välistada ka selles

esindatud erakondade eesmärki koguda valijate seas populaarsust, andes neile mõnes küsimuses otsustusõiguse. Samuti tekib küsimus, kas rahval peaks olema võimalus otsustavalt kaasa rääkida igas riigielu puudutavas küsimuses või on valdkondi, mis nõuavad erialaseid teadmisi. Näiteks, kas oleks paslik panna rahvahääletusele küsimust ajateenistuse säilitamise kohta? Võib oletada, et mõnes ühiskonnas oleks hulgaliselt noori selle vastu, sest üritatakse ajateenistusest hoiduda. Samas on probleemil hulgaliselt tahke, millele ei suuda iga kodanik mõelda, näiteks ajateenistuse strateegiline olulisus ning rahastamise võimalus. Sarnane on olukord riigi eelarveküsimustega, mis on niivõrd fundamentaalsed, et ei tohiks olla kõigile kodanikele otsustada. Ka 1920.aasta põhiseaduse alusel ei saanud eelarveküsimusi lahendada rahvahääletustega ning vabadussõjalased seda paragrahvi 1933.aastal ei muutnud (*Eesti Vabariigi põhiseadus 1920: §34*). Lisaks sellele peaks põhiseadus sätestama, kas rahvahääletusel vastu võetud seaduseelnõu või selle muudatus hakkavad automaatselt kehtima või läbib see enne mõne riigivõimu institutsiooni kontrolli.

Kõige vähem õiguslikult siduv vahetu demokraatia vorm on rahvaküsitlus. Selle alusel saavad riigivõimud aimu rahva meeleoludest ja arvamustest, kuid ei põhjusta koheselt küsitlusel oleva probleemi arutluselevõttu või veel vähem mõne seaduse jõustumist (*Annus 2006: 56*). Positiivne on rahvaküsitluse juures asjaolu, et rahvas tunneb end riigiasjade otsustamisse kaasatuna. Samas nendib Annus, et vaevalt ükski partei hakkab tegutsema vastuolus rahvaküsitlusel selgunud arvamusega (*Annus 2006: 56*). Seega annab see pigem võimaluse võimuparteidele kasu lõigata ning vastavalt rahvaküsitluste tulemustele käitudes populaarsust võita. Eesti kontekstis on rahvaküsitlused tänapäeval taandunud pigem kohalike omavalitsuste vahendiks ning nendelgi juhtudel saanud juurde pigem populistliku maigu. Riiklikul tasandil ei ole need kasutust leidnud ning seetõttu pole relevantset. Siinkohal ei saa tuua võrdlust Dahli demokraatia omadustega, sest vahetu demokraatia põhivormid näitavad pigem moodust, kuidas rahvast riigivõimu teostamisse kaasata. Kui rääkida demokraatia jätkusuutlikkusest põhiseaduse alusel, tuleb sellega siiski arvestada, sest teoreetiliselt loob rahva suurem kaasamine riigiasjade otsustusprotsessi aluse demokraatia säilimisele. Praktikas seda aga kinnitada ei saa, kuna kõik oleneb rahva otsuste tulemustest. Lihtsakoelise näitena võib tuua olukorra, kus rahvaalgatuse korras võetakse vastu põhiseaduse muudatus, millega kaotatakse valimiste perioodilisus ning mis põhiseaduse alusel demokraatlikku kontrolli teostavate institutsioonide poolt korrigeerimata kehtima hakkab. Siis läheb see vastuollu demokraatia olemusega. Seda enam, et rahvaalgatuse puudumisel ei oleks seadusandlik

kogu pruukinud sellist muudatust ise algatadagi. Tegu on küll radikaalse, kuid mitte võimatu näitega.

Mööda vaatamata ei saa jätta veel ühest olulisest demokraatia põhimõttest, milleta selle jätkusuutlikkuse kahtluse alla võib seada. Võimude lahususe printsiibist räägiti juba Antiik-Kreekas ning tänapäevasesse võtmesse seadis selle 18.sajandil prantsuse filosoof Montesquieu. Annus põhjendab võimude lahususe vajalikkust sellega, et vältida võimutäiuse kontsentreerumist ning tagada efektiivne tööjaotus (*Annus 2006: 92*). Võimutäiuse kontsentreerumine ühe institutsiooni kätte võib olla aluseks korruptsiooninähtuste tekkele. Just see oli 1930.aastatel Eestis peamiseks hirmuks vabadussõjalaste põhiseaduse muudatuste puhul, mida korduvalt ka ajakirjanduses välja toodi. Näiteks 1933.aasta 21.aprillil Postimehes ilmunud kokkuvõtlikkus artiklis Ado Anderkopi õigusteadlaste päevadel esitatud ettekandest tuli välja, et võim oli vabadussõjalaste eelnõu järgi koondatud täielikult ühe inimese kätte ning tema ise ei pidanud kellegi ees vastutama („*Põhiseaduse kavad...*“ 1933: 3). Kui parlament teostab nii seadusandlikku kui kohtuvõimu, võib tekkida olukord, kus esinduskogude saadikud tunnevad end puutumatuna, kuna iseenda üle vaevalt keegi soovib kohut mõista. Mängus on ka eetiline küsimus, kui üks ametnik töötab ja saab palka korraga mitmes riigiasutuses. Seega tuleks seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim üksteisest eraldada. Kui parlamentaarne demokraatia näeb ette, et valitsus moodustatakse parlamendierakondade alusel ning seetõttu on esinduskoguga seotud, siis sealjuures peaks olema klausel, et selle liikmed ei saa samaaegselt valitsusse ehk teise võimuinstitutsiooni kuuluda. Nii avaldubki võimude lahusus ehk erinevate võimude eraldatus ning seeläbi võimalus otsustada tema pädevusse kuuluvate küsimuste üle iseseisvalt, kusjuures selle pädevuse peab määratlema põhiseadus (*Annus 2006: 93*). Kõige selle tulemusena säilib ühelt poolt võimude iseseisvus, teiselt poolt vastastikune kontroll.

Põhiseaduse alusel jätkusuutlikkust hinnates tuleb demokraatiale läheneda riigiõiguslikust aspektist. Kui Dahli, Schmitteri, Karli, Tercheki ja Economisti indeksi analüüsimisel leidsime demokraatiale iseloomulikud omadused, siis põhiseaduses sätestamist vajavad demokraatia punktid kattuvad nendega suurel määral. Kõige olulisem on riigivõimu lähtumine rahvast, millest rääkis ka Robert Terchek. Sellega seoses on tähtsad perioodilised esinduskogude valimised, mida ka Dahl üheks demokraatia omaduseks nimetas. Samuti peab põhiseadus tagama demokraatliku kontrolli olemasolu ning seda on rahval võimalik teostada valitud saadikute ning

parlamendil valitsuse üle, lisaks sellele võib põhiseadus sätestada sõltumatute institutsioonide nagu õiguskantsler olemasolu. Erinevate isikuvabaduste nagu valiku-, sõna-, kogunemis- ja informatsioonivabaduse tagamine põhiseaduse alusel ei saa demokraatia jätkusuutlikkuse huvides märkimata jääda. Sealjuures arvestab ka Economist demokraatia indeksi arvutamisel isikuvabaduste olemasolu ning Dahlgri räägib õigusest luua ühinguid, avaldada arvamust ning valida teabeallikaid. Lisaks kõigele peab põhiseadus sätestama võimude lahususe, et tagada riigivõimu jaotumine ning demokraatia säilimine. Traditsioonilist demokraatia põhimõtet ehk rahvavõimu aitavad ellu viia rahvahääletused, -küsitlused ning –algatused.

3. 1933.AASTA PÕHISEADUSE MUUDATUSTE VASTAVUS PRESIDENTAALSELE DEMOKRAATIALE

3.1. Presidentaalne demokraatia omadused

Vältimaks tegemast 1933.aasta põhiseaduse muudatuse alusel järeldusi, nagu suur riigipeale antud võim oleks olnud midagi harukordset ning kallutanud riigikorra tugeva ainuvõimu suunas, tuleks mõista presidentaalset vabariigi olemust. Kui tulla 1933.aastal vastu võetud Eesti põhiseaduse muudatuste juurde, on seal §58-s öeldud, et riigivanema valib rahvas üldise, ühetaolise, otsese ja salajase hääletamise kaudu viieks aastaks (*Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus 1933: §58*). See on üheks esmaseks presidentaalset vabariigi tunnuseks (*Linz 1992: 120*). Samas ei välista see ka poolpresidentaalset vabariigi olemasolu. Maurice Duverger ütleb, et riik on poolpresidentaalne, kui sellele on omased kolm kindlat nähtust: president valitakse üldise hääletuse alusel, tal on märkimisväärselt võimu ning lisaks temale tegutseb täidesaatva võimu teostajana valitsuskabinet, mille püsimine sõltub parlamendi toetusest (*Duverger 1992: 142*). Just viimane omadus on põhiline, mis eristab poolpresidentaalset vabariiki presidentaalset, kus riigipea on tingimata täidesaatva võimu juht (*Mainwaring 1993: 202*). Tähelepanuväärne on küll asjaolu, et 1933.aasta põhiseaduse muudatuse alusel oleks valitsuses olnud ka peaministri ametikoht, kuid tema ülesandeks oleks pigem kujunenud valitsuse tegevuse ühtlustamine ja istungite juhatamine kui reaalne täidesaatva võimu rakendamine (§64). Seega just Duverger kolmandat poolpresidentaalset riiki kirjeldava punktiga ei ole 1933.aasta Eesti põhiseaduse muudatused kooskõlas. Kui veel arvesse võtta, et presidentaalset vabariigile on omane riigipea valimine kindlaks perioodiks (*Mainwaring 1993: 203*), mis Eestis nägi ette viis aastat (§58), ning valitsuse moodustab riigipea (§64), siis võib öelda, et 1933.aasta põhiseaduse muudatuse alusel oleks Eestist saanud presidentaalne vabariik.

Tegelikkuses on tagantjärele väga raske oletada, milliseks oleks riigipea institutsioon uue põhiseaduse alusel Eestis kujunenud. Kuigi põhiseadus peaministrile reaalset võimu peaaegu ei võimaldanudki, oleks olukord võinud vastupidiseks muutuda. Maurice Duverger toob oma artiklis poolpresidentaalsete riikide kohta tabeli selle kohta, kui palju on riigipeale võimu antud põhiseaduse järgi ning mil määral ta seda tegelikkuses naudib (*Duverger 1992: 147, tabel 1*). Sealt ilmnebki, et kuigi Islandi presidendil on ette nähtud suhteliselt suurel määral võimu, siis praktikas on asjaolu vastupidine. Kuna 1933.aasta põhiseaduse muudatus täies ulatuses kunagi ei rakendunud ning

presidendivalimisi 1934.aastal läbi ei viidud, on sel teemal oletuste tegemine asjakohatu.

3.2. Presidentaalse demokraatia probleemid

Mitmete politoloogide väidete kohaselt kujutab aga presidentaalne süsteem iseenesest ohtu demokraatiale. Seega tuleb enne 1933.aasta põhiseaduse muudatuse analüüsimist leida lahendus selle süsteemiga seotud probleemidele. Üks presidentaalse vabariigi kriitikutest on Juan J. Linz. Ta väidab, et kuna nii parlamendi kui presidendi valib rahvas otse, võib tekkida võimukonflikt (*Linz 1992: 120*). Kuigi ühest küljest võib tunduda demokraatia seisukohast legitiimsem, et rahvas saab oma hääle anda nii seadusandliku kui täidesaatva võimu teostajate valimisel, siis reaalsus on pigem teistsugune. Parlamentaarse süsteemi puhul on riigi valitsus otseses seoses seadusandliku koguga, sest selle ametisse astumine ja püsimine oleneb parlamendisaadikute toetusest. Üldjuhul moodustab valitsuse seadusandliku kogu valimiste võitnud erakond ning peaministriks saab selle partei liider, kuigi see ei pruugi tingimata nii olla. Selge on see, et valitsus vastutab parlamendi ees ning konflikti tekkimise tõenäosus ei ole ühiste huvide tõttu väga suur. Presidentaalses vabariigis võib aga juhtuda olukord, kus riigipea ei ole üldse parlamendierakondadega seotud, mistõttu seadusandliku ja täidesaatva võimu koostöö võib olla tõsiselt kahjustatud.

Linzi arvamuse kohaselt võib see põhjustada oma võimu kindlustamiseks ka relvastatud jõudude kaasamise (*Linz 1992: 120*). Sel juhul on demokraatia püsimine ilmselgelt ohus. Samas tundub, et selline käik oleks väga äärmuslik lahendus ning ei ole välistatud ka parlamentaarses vabariigis. Linz toob välja ka teise probleemi: valitsusjuhi koht on suhteliselt paindumatu, mis tähendab, et kui president valitakse viieks aastaks, siis ilmselt ta on sel kohal oma ametiaja lõpuni (*Linz 1992: 120-121*). See võib tekitada presidendil puutumatusetunnet. Veelgi suurem probleem tekib juhul, kui ametis olev president sureb või mõnel muul põhjusel presidendi ametikoht vabaneb. Üldjuhul võtab tema koha asepresident, kel puudub nii rahva kui parlamendi ametlik toetus.

Siinkohal võivad demokraatiat ohustavad tendentsid veelgi suurened. Tegelikult ei ole sellised olukorrad välistatud ka parlamentaarsetes riikides ning kõike presidentaalsuse kaela ajada oleks ennatlik. Siinkohal hakkab tekitama küsimusi USA aastasadu kestnud presidentaalse vabariigi edukuse võimalikkus. On ju väidetud, et USA on demokraatia lipulaev, mõistagi üks mõjukamaid riike 20.sajandil ning 21.sajandi alguses. Sellele küsimusele ei oska ühest vastust tuua ka Juan J. Linz. Veidi

põhjalikumalt on probleemile viidanud Scott Mainwaring, kes väidab et ebastabiilsuse tekitajaks on pigem mitmeparteiline presidentaalne vabariik (*Mainwaring 1993: 200*). Teatavasti on USA-s välja kujunenud kaheparteisüsteem ning seetõttu on tavaline, et ametis oleval presidendil on ka Kongressis toetajaskond olemas (mis ei pruugi küll olla enamus).

Mõtlemata paneva asjaoluna toob Mainwaring välja, et tema artikli kirjutamise hetkeks olid 1967.aastast alates 31-st stabiilsest demokraatiast kõigest neli presidentaalsed vabariigid (*Mainwaring 1993: 204*). Samas tuleb arvesse võtta, et enamus presidentaalseid riike asub Lõuna-Ameerikas ning ainult seda piirkonda näitena arvestada ei oleks paslik, seda enam, et vastupidine näide USA puhul on samuti olemas. Lisaks sellele väidab ka Linz, et hispaaniakeelsetes kultuurides on kalduvus isikukultusele suurem kui nii mõneski teises kultuuris, mistõttu on arusaadav, et Lõuna-Ameerikas antud olukorda ära kasutatakse (*Linz 1992: 122*). Pigem võib asi olla selles, et presidentaalse süsteemi on valinud tunduvalt vähem riike kui parlamentaarse. Seetõttu ei saa ühehäälselt öelda, et presidentaalne vabariik tingimata demokraatia jätkusuutlikkust mõjutab, kuigi on selge, et võrreldes parlamentaarse süsteemiga on seadusandliku ja täidesaatva võimu vahel selge lõhe ning üldjoontes saab presidentaalse riigi juht oma võimutäiust iseseisvamalt nautida kui peaminister parlamentaarses riigis. Tuntud politoloog Arend Lijphart sõnul mõjub täidesaatva ja seadusandliku võimu sellisel määral eraldamine pigem tasakaalustavalt (*Lijphart 2008: 146*).

4. VABADUSSÕJALASTE LIIKUMINE JA NENDE EESMÄRGID

4.1. Vabadussõjalaste edu ja selle põhjused

Enne põhiseaduse muudatuste juurde suundumist tuleb saada aimu, kes sellele aluse panid ning millised olid nende eesmärgid. Taustainfo annab olulisi vihjeid keskkonna kohta, kus põhiseaduse muutmise alguse sai, sest tolleaegne sisepoliitiline olukord Eestis oli keeruline ning ka omapärane situatsioon rahvusvahelisel areenil mõjutas sellise ettevõtmise võimalikuks saamist. Analüüsides muudatuse alusepanijate tegevust ja sihte, saab leida kinnitust või ümberlükkamist väidetele, nagu sihiks oleks võetud diktatuuri kehtestamine. See on oluline faktor, mis pelgalt põhiseaduse analüüsimisel välja ei tule. 1933.aasta oktoobris rahvahääletusele läinud põhiseaduse muudatuse alusepanijaks tuleb pidada Eesti Vabadussõjalaste Liitu, kuigi põhiseaduse muutmise idee oli erinevates ühiskonnakihtides ringlunud juba tükk aega. 1933.aastaks oli Eesti mitu aastat vaevlenud majanduskriisis ning rahvas suunas loomulikult oma pahameele poliitikutele. Parlamendis esindatud parteid ei olnud suurtest muudatustest eriti huvitatud, et mitte oma häid positsioone kaotada. Sellest aga lõikaski kasu vabadussõjalaste liikumine, mis nägi riigi aluskorra muutmise vajalikkust. Selle rõhutamise ning suurepärase propagandatööga suudeti võita suure rahvahulga poolehoid.

Esialgu Vabadussõjalaste Keskliidu nime kandnud organisatsiooni põhikirja järgi oli nende esmane eesmärk süvendada kodanikes omariikluse mõtet, rahvustunnet ning alal hoida vabadussõjalaste vaimu (*Marandi 1991: 17*). Seega võib järeldada, et algselt ei plaanitud põhiseaduse muutmist ega sekkumist riigi valitsemisse. Kuid 1920.aastatel oli Eestis tendentsiks, et valitsused olid väga lühiajalised, mis tähendas hulgaliselt valitsuskriise ning sisepoliitilisi pingeid. Kahtlemata jättis see jälje kogu Eesti ühiskonnale, mistõttu rahvas tundis end eraldatuna poliitikategijatest ning pidi pealt vaatama pidevat erakondade poriloopimist üksteise suunal. Vabadussõjalased, kes olid vastu eelkõige poliitilisele korruptsioonile ning erakondade „lehmakauplemisele“ ehk kompromissidele oma hüvede nimel (*Pajur, Tannberg jt. 2005: 86*), nägid selles süüdlasena 1920.aasta põhiseadust, mille järgi puudus tugev täidesaatev võim ning mis nägi ette, et üks Riigikogu koosseis valitakse kõigest kolmeks aastaks (*Eesti Vabariigi põhiseadus 1920: §39*). Just viimane punkt oli üks aluseid väga ebastabiilse poliitilise olukorra tekkele, kuna Riigikogu koosseisud vahetusid suhteliselt tihti ning seetõttu oli ka valitsustel keeruline püsima jääda. Seega juhtus hoopis, et rahvusliku ühtehoidmise

ning sisepoliitiliste pingete maandamise asemel muutus 1930.aastateks olukord ühiskonnas veelgi teravamaks. Rahva tahet näitas 1932. ja 1933.aastal Riigikogu poolt algatatud omapoolsete põhiseaduse muutmise eelnõude läbikukkumine. Tõsi, ka esimese eelnõu alusel oleks vähendatud Riigikogu liikmete arvu ning mõlemal juhul loodud riigipea ametikoht, kuid saatuslikuks sai edukas vastupropaganda nii järjest populaarsemaks muutuvate vabadussõjalaste kui sotsialistide poolt (*Pajur, Tannberg jt. 2005: 88*).

Ka Jaan Tõnissoni valitsuse poolt 1933.aasta suvel vabadussõjalaste organisatsiooni sulgemine ei takistanud neil tegevust uue nime, Eesti Vabadussõjalaste Liidu all jätkamast ning oma põhiseaduse muutmise eelnõu rahvahääletusele läbi surumast. Kui arvestada, et vabadussõjalased suutsid ära kasutada kehva majanduslikku olukorda ning rääkida sealjuures sellest, kui korruptiivsed on poliitilised erakonnad, ei ole imekspandav, et neid saatis suur edu: põhiseaduse muudatuse eelnõu võeti ülekaalukalt vastu (*Pajur, Tannberg jt. 2005: 89*). Kui aga kohalike omavalitsuste ning Riigikogu valimistel oma kandidaadid välja pandi ning põhiseaduse muudatuste alusel loodud otse valitava riigijuhi kandidaatide soovitusallkirjade kogumisel 1934.aasta kevadel vabadussõjalane Andres Larka vastaseid selgelt edestas, siis oli parlamendierakondade hirm juba arusaadav.

Kui Konstantin Päts 12.märtsil 1934 koos Johan Laidoneriga riigipöörde sooritas ning sealjuures Eesti Vabadussõjalaste Liidu jäädavalt sulges, pole imestada, et järgneval „vaikival ajastul“ vabadussõjalasi laimati ning neile tegusid ja mõtteid omistati, mida alati tõseks ei saa lugeda. Kuna „vaikivale ajastule“ järgnes aastakümneid kestnud Nõukogude okupatsioon, kandusid Pätsi kaheldava väärtusega avaldused vabadussõjalaste kohta teatud muundustega üle kommunistlikusse propagandasse, mistõttu ka pärast iseseisvuse taastamist on neid ja nende põhiseadust tembeldatud autoritaarsust soosivaks või lausa fašistlikuks. Jaak Valge väidabki, et meie ajalooteadvuses laiutavad Pätsi autoritaaraja ning Nõukogude propaganda käsitlused, mis on vaenus vabadussõjalaste vastu üllatavalt sarnased (*Valge 2008*).

4.2. Vabadussõjalased – fašistid või mitte?

Enne vabadussõjalaste põhiseaduse muudatuste analüüsimist tuleb seega läbi vaadata mõned üldlevinud väited vabadussõjalaste kohta, mis võivad kujundada arvamuse, et nende siht oli võetud diktatuuri kehtestamise suunas. Juba 1933.aasta suvel, mil Jaan Tõnissoni valitsus Eesti Vabadussõjalaste Keskliidu sulges, toodi põhjenduseks oht

demokraatlikule korrale, mille kohta ühtegi tõendit ei toodud (*Marandi 1991: 286*). Kuigi samas olukorras suleti ka sotsialistide ning üks Asunike Koondise võitlusgrupp (tol ajal kasutati neid oma ühingu tekoosolekutel korra hoidmiseks ning mõnikord põhjustas see lausa vägivalda), pandi kinni terve Eesti Vabadussõjalaste Keskliit. Jääb mõistmatuks, kuidas organisatsioon, mis väljendab oma seisukohti valitsuse kohta avalike kõnede ja ajalehe kaudu, kujutab ohtu riigikorrale üldiselt, kuna nad ei taotlenud demokraatiast loobumist, vaid selle paremaks muutmist. Tõsi, üks asi on õilis jutt, mis räägib senise korra täiustamisest, kuid kuni ei rünnata selle käigus riigikorda, peavad demokraatlikul maal olema tagatud inimeste põhiõigused, mis hõlmavad ka tekoosoleku- ja sõnavabadust. Vägivaldsete võitlusgruppide laiali ajamine on arusaadav, kuid Tõnissoni käik sulgeda ainsana organisatsioonidest ning ühegi tõendatud põhjusega Eesti Vabadussõjalaste Keskliit, andis pinnase nende kohta ka edaspidi sama relva kasutada. Demokraatialle ohtu kujutava organisatsioonina sai vabadussõjalasi kergesti siduda tol ajal Euroopas laia toetuspinda kogunud fašismi, natsionaalsotsialismi ja teiste paremäärmuslike joontega. On tõsi, et vabadussõjalaste häälekandja Võitlus avaldas nii Mussolinit kui Hitlerit toetavaid artikleid: näiteks 1932.aasta 24.detsembri numbris tunnustati Itaalias kümme aastat kestnud režiimi ning öeldi, et erinevad Euroopa riigid liikusid samas suunas ning ka korruptsiooni hävitavad vabadussõjalased toetusid sarnasele nõudele kui fašistid kümme aastat varem Itaalias („*Aatelisus viib võidule*“ 1932: 2). Teisest küljest ei väsinud Artur Sirk (*Päevaleht 18.10.1933*) korrutamast, et vabadussõjalased olid puht Eesti-sisene liikumine ning võõrastel sinna asja ei olnud (*Marandi 1991: 344*). Ka pärast põhiseaduse muudatuse vastu võtmist kinnitas Artur Sirk, et diktatuuri polnud karta ning võimule pääses tsentraliseeritud demokraatia (*Marandi 1991: 209*).

Ajaloolane Andres Kasekamp on analüüsinud põhiliste fašismile omaste joonte esinemist vabadussõjalaste ideoloogias, toetudes Stanley Payne'i tüpoloogiale. Oma järeldustes leiab ta, et kuigi vabadussõjalaste ideoloogias oli olemas märke fašismile omasest antiliberalismist, antimarksismist ja antikonservatismist, ei püüdnud nad kehtestada autoritaarset riigikorda ega kujundada uut tüüpi inimest (*Kasekamp 1993: 267*). Samuti ei olnud nende eesmärgiks riigi laiendamine, vägivald ega korporatismi kehtestamine (*Kasekamp 1993: 267*). Jaak Valge lisab sellele, et kuigi vabadussõjalaste ideoloogia juures tundus olevat antiparlamentarismi maik, oli asja iva pigem selles, et erakondade süsteemi sooviti muuta, mitte seda kaotada. (*Valge 2009: 54*). Oma mahukamas väljaandes „*The Radical Right in Interwar Estonia*“ jõuab Kasekamp küll

järeldusele, et nende ideoloogia vastas Stanley Payne'i fašismi tüpoloogia negatsioonidele, kuid fašistlikuks vabadussõjalaste liikumist kindlasti nimetada ei saa (*Kasekamp 2000: 158-159*). Valge uurimuse kohaselt ei ole tõestust leidnud ka palju poleemikat tekitanud väide, et vabadussõjalased said ajalehe Võitlus jaoks Saksa natsidelt soodsalt rotatsioonimasina (*Valge 2009: 62*). Seega ei ole kuidagi tõestatud väited, nagu vabadussõjalased juba ideoloogiliselt oleks taotlenud paremäärmusliku diktatuuri kehtestamist ning sellest tulenevalt koostanud seda soosiva põhiseaduse.

Marandi väidab, et vabadussõjalaste põhiseaduse muudatuse eesmärk oli riigivõimude tasakaalustamine ja seeläbi paremini toimiv demokraatlik valitsusviis (*Marandi 1991: 214*). Seda väidet toetab ka rahvahääletuse tulemus, mis andis mõista, et nende seljatagune oli kindlustatud. See tähendab, et vabadussõjalased oleks võinud Toompeale marssida, võimu üle võtta ja omale sobiva riigikorra kehtestada. Marandi leiab, et vabadussõjalaste püüdlus põhiseaduse muutmisega riigivanemale suuremad volitused anda oli tingitud soovist Riigikogu taltsutada (*Marandi 1991: 215*). See oleks tähendanud, et seni kogu võimu omanud parlamendierakonnad oleks leidnud eest tasakaalustava jõu, mis oleks nende omavoli piiranud. Seni puudus üldse Eesti Vabariigi põhiseaduse järgi riigipea funktsioon. Veelgi tähelepanuväärsem on asjaolu, et Konstantin Päts enne vabadussõjalaste põhiseaduse muutmise eelnõu koostamist omapoolse projektiga välja tuli. Kusjuures sisuliselt oli Pätsi põhiseaduse kavas palju olulisi sarnasusi hilisema vabadussõjalaste projektiga, mis annab aimu, et just viimased võtsid tulevaselt riigihoidjalt ja presidendilt üle hulgaliselt ideid (*Marandi 1991: 184*). Seda kummalisemad tunduvad Pätsi ja tema kaaskonna hilisemad seletused, et vabadussõjalased olid Eesti suhtes vaenulikud ja loobunud demokraatlikest ideaalidest (*Pajur 2009: 35*). Olles läbi võtnud vabadussõjalaste tegelikud eesmärgid ning üle vaadanud nende kohta levinud erinevad laimujutud, on paslik siirduda 1933.aasta põhiseaduse muudatuste analüüsimise juurde.

5. 1933.AASTA PÕHISEADUSE MUUDATUSTE ANALÜÜS

14.-16.oktoobrini 1933.aastal pandi ametlikult rahvahääletusele põhiseaduse muudatused, mitte uus põhiseadus. Seega on mõistlik analüüsida vaid küsimuse all olevaid peatükke eeldusel, et 1920.aasta põhiseaduse järgi demokraatia tõesti jätkusuutlik oli. Seda aitab kinnitada fakt, et kuni 1934.aastani, mil kehtisid juba 1933.aastal vastu võetud põhiseaduse muudatused, säilis Eestis väikeste mööndustega demokraatlik riigikord. Mööndustena võib välja tuua vaheaegadeta kuni 1933.aasta oktoobrini kestnud kaitseseisukord, mille alusel oli võimalik piirata kodanike põhiõigusi- ja vabadusi. Samas on väidetud, et 1920.aasta Eesti Vabariigi põhiseadus oli omal ajal üks maailma demokraatlikumaid (*Pajur, Tannberg jt. 2005: 51*). Sealjuures on huvitav jälgida tolleaegsete õigusteadlaste arvamust ja hinnangut ette võetud muudatustele. Esmalt ei saa unustada, et Eesti Vabadussõjalaste Keskliidus oli samuti hulgaliselt juriste, kas või nende liider Artur Sirk ning üks põhiseaduse muutmise eelnõule aluse pannud aktivist Theodor Rõuk. Kuid Rein Marandi sõnul oli suureks probleemiks, et vabadussõjalastel ei olnud abiks riigiõiguse valdkonna spetsialiste (*Marandi 1991: 192*). Kui veel arvesse võtta, et eelnõu koostati 1932.aasta oktoobri ja novembri jooksul väga lühikese ajaga (*Marandi 1991: 185*), siis ei ole üllatav, et selles puudujääke võis olla.

5.1. Kaasaegsete õigusteadlaste ja poliitikute seisukohad

Samal teemal on 1930.aastate ajakirjanduses sõna võtnud ka kaasaegsed õigusteadlased. Eriti kriitiline oli David Grimm ajakirjas *Õigus*, kus ta tõi välja neli peamist põhjust, miks põhiseaduse muudatusi ei saanud lugeda demokraatlikeks:

1. Lai dekreedioigus andis riigivanemale täieliku võimaluse muuta kehtiva seadusandluse tervet üldist süsteemi;
2. Riigikogu asetati olukorda, kus see oli pigem väike seadusnõuandev komisjon riigivanema juures;
3. Vabariigi Valitsus muutus kantseleiks riigivanema juures, millel puudus igasugune iseseisvus;
4. Dekreedioigus andis võimaluse muuta tundmatuseni Eesti kodanike põhiõigusi (*Grimm 1933: 344-346*).

Sarnasel arvamusel oli ka õigusteadlane Ants Piip, kelle Eesti Rahvusliku Keskerakonna noorteosakonna kõnekoosolekul tehtud ettekannet refereeris ajaleht

Postimees artiklis „Vabadussõjalaste „valge keiser““. Piip väitis, et lausa kõikide vabadussõjalaste eelnõu punktide juures väljendus ühe isiku keskne võimutäius, mis läks vastuollu demokraatlike põhimõtetega. Pealegi olevat see kava olnud täis juriidilisi arusaamatusi ja vigu („*Vabadussõjalaste „valge keiser“*“ 1933: 4). Ado Anderkopi sõnul oleks nii antud riigipea kätte ka suur seadusandlik võim ning paljuks ei pidanud ta arvata, et see kava oleks ühe isiku võimupiire laiendanud rohkemgi kui tolle aja Saksamaal või Itaalias („*Põhiseaduse kavad*“ 1933: 3). Kriitikat jagus veel järgmisegi päeva Postimehes, kus sama ürituse raames tehtud õigusteadlase Anton Palvadre sõnavõttus selgus, et vabadussõjalaste eelnõu sihtis diktatuursete ideede piirkonda („*Vabadussõjalaste põhiseaduse eelnõu...*“ 1933: 4). Sama aasta lõpuks jõudis Palvadre vastupidisele arusaamale. Nimelt väitis ta, et riigi muudetud põhikorral puudusid autoritaarse rahvariigi eriomadused (*Palvadre* 1933: 453) ning uus põhiseadus ei kõrvaldanud legaliteedi printsiipi ja selle kaitse korraldamist (*Palvadre* 1933: 455). Seega paljud eesti juristid olid vabadussõjalaste eelnõu suhtes väga kriitilisel seisukohal, leides olulisemana, et riigipeale suundus liiga palju võimu. Samas siin tuleb arvestada sellega, et tol ajal olid paljud ühiskonnategelased, sealhulgas aktiivsemad juristid, vabadussõjalaste liikumise kui kehtiva parlamentaarse süsteemi ohustaja vastu. Seetõttu ei saa nende kriitikat tingimata tõena võtta.

Poliitikute hulgas õhkus veel enne rahvahääletuse toimumist vastuolulisi arvamusi. Endine teede-, põllutöö- ja kaitseminister Oskar Köster ütles, et see eelnõu oli koostatud diktatuuri põhimõtetel („*Mõtteavaldusi põhiseaduse muutmiseks.*“ 1933: 2). Hilisem Pätsi liitlane ning riigipöörde sooritaja kindral Johan Laidoner lausus veel 1933.aasta 7.oktoobril Kajas, et tema Eestile selle põhiseaduse kavaga ohtu ei näinud ning väidetavat liiga suurt riigivanema võimu ei kartnud („*Kindral Laidoneri vaated...*“ 1933: 5). Seega ei vaielnud ta küll vastu, et riigivanema võimupiirid laienesid, kuid jäi lootma ametisse valitute tasakaalukusele. Tuntud poliitik Jaan Teemant see-eest nägi uue põhiseaduse puhul suurt ohtu riigivanema piiramatus dekreedioiguses, sest viimased võisid saada kõige olulisemaks seadusandluse komponendiks („*Poolt või vastu?...*“ 1933: 5). Vastupidiselt Teemantile pooldas tolleaegne Riigikogu esimees Karl Einbund vabadussõjalaste eelnõud, sest ei näinud probleemi parlamendisadikute arvu vähendamises ning oli veendunud, et see oli rajatud rahvavalitsuslikule korrale („*Poolt või vastu?...*“ 1933: 5). Samas ei suutnud vabadussõjalaste eelnõud pooldanud õigusteadlased tihti põhjendatult selle eest seista. Näiteks vastas advokaat Karl Ferdinand Karlson eelnevalt välja toodud David Grimmi sõnavõtule 1933.aastal

ajakirjas Õigus, et kui valitsusel ja Riigikogul ei olnud autoriteeti end riigivanema vastu maksma panna, siis ei täitnud nad riigikodaniku kohuseid ja neile usaldatud ülesannet (*Karlson 1933: 363*). Sealjuures vaidles Karlson Grimmile südikalt vastu riigivanema piiramatute dekreedide osas, öeldes, et selle aluseks oleks ainult riiklikud kaalutlused ning edasilükkamatud riiklikud vajadused (*Karlson 1933: 362*). Karlson aga ei märkinud, kuidas või millega olid omakorda need kaalutlused ja vajadused põhjendatud. 1930.aastate ühiskonnategelastest arutles põhjalikult ja mitmekülgset vabadussõjalaste põhiseaduse muudatuste üle õigusteadlane Johannes Klesment. Tema väitel tundis Riigikogu 1930.aastate alguses küll 1920.aasta põhiseaduse ning enda nõrkust, kuid ei suutnud ise selle vastu enam midagi teha (*Klesment 1937: 47*). Sealjuures märkis ta, et vabadussõjalaste eelnõu vastu võtmine ei kajastanud mitte rahva sümpaatiat nende suhtes, vaid üldist tunnet tugevdada valitsusvõimu ning usalduse kaotust senise Riigikogu vastu (*Klesment 1937: 53*). Lõpuks märkis Klesment, et 1933.aasta põhiseaduse autorid taotlesid kavalalt Eesti viimist diktatuuririikide hulka ning samuti selgus üha rohkem muid seal esinevaid puudusi (*Klesment 1937: 71*). Vähem silmakirjalik ei ole fakt, et neid puudusi Päts oma võimu kehtestamisel ära kasutas. Tõdes ta ju isegi brošüüris „12.märts. Aasta riiklikku ülesehitustööd“ (1935) kajastust leidnud kõnes: „Mina olen uue Põhiseaduse järgi see, kellel võimu on käes külluses. Meie uus Põhiseadus, mis niiõelda ratsahobuse seljas tehtud ja mille koostajad pole tundnud valitsemise raskusi, võimaldab seda võimuküllust ka kurjasti tarvitada“ (*Klesment 1937: 62*).

5.2. Põhiseaduse muudatused paragrahvide kaupa

1920.aasta põhiseaduse 89-st paragrahvist muudeti täpsemalt 30 ning pärast 1933.aasta põhiseaduse muudatusi koosnes see kahest osast, kümnest peatükist ja 89-st paragrahvist (*Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus 1933*). Muutmata jäid nii I peatükk, mis kirjeldas üldiseid määrusi kui ka II peatükk, kus olid välja toodud Eesti kodanike põhiõigused. Sealhulgas olid tagatud isikupuutumatus (*Eesti Vabariigi põhiseadus 1920: §8*) ning sõna- ja trükivabadus (§13), ühed peamised demokraatlikud väärtused. Märkimata ei jäänud liikumisvabadus (§17), samuti koosoleku- ja ühinemisvabadus (§18), mida võis piirata vaid avaliku julgeoleku huvides. 1920.aasta põhiseaduse järgi oli seega Eesti Vabadussõjalaste Keskliidu sulgemine 1933.aasta suvel võimalik, kui nende ühing oleks kujutanud ohtu avalikule julgeolekule. Tegelikuses aga ei suutnud toleaeagne riigivanem Jaan Tõnisson tõendeid

vabadussõjalastest kui julgeoleku ohustajatest välja tuua, rääkimata sellest, et nad olid muutusi ühiskonnas nõudnud põhiseadust rikkumata. Kommunistide riigipöörde katse 1.detsembril 1924 on jällegi vastupidine näide, mil relvajõul üritati hävitada demokraatlikku riigikorda ning mis tõi kaasa inimohvraid. Tagajärjeks oli kommunistliku partei keelustamine Eestis.

Tähelepanuväärsematest punktidest olid 1920.aasta põhiseaduses kui 1933.aasta muudatuste järel II peatükis välja toodud vähemusrahvuste õigused (*Eesti Vabariigi põhiseadus 1920: §§21-23*). II peatüki lõpetuseks oli väga oluline täpsustav paragrahv, mis riigiõiguse seisukohalt omab märkimisväärset tähtsust: kodanike õigusi ja vabadusi võis erakorraliselt kitsendada seaduslikus korras ja kindla tähtajani välja kuulutatud kaitseseisukorra puhul vastavate seaduste põhjal ja piirides (§26). Samas ei reguleerinud põhiseadus, mis alustel kaitseseisukorra välja võis kuulutada, selleks oli ette nähtud eraldi seadus (*Kaitseseisukorra seadus 1930*). Selle alusel valitses 1933.aastani vähemalt mõningates Eesti piirkondades pidevalt kaitseseisukord. Omaette küsimus on, kas pidev kaitseseisukord tegelikkuses vajalik oli. Ühest küljest ei saanud 1920.aasta põhiseaduse alusel valitsus (*Eesti Vabariigi põhiseadus 1920: §60, pt 5*) ega 1933.aasta põhiseaduse alusel riigivanem (*Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus 1933: §60, pt 7*) kaitseseisukorda välja kuulutada ilma Riigikogu-poolse kinnitamiseta. See tagas vähegi tasakaalu riigivõimude vahel ning säilitas vastastikuse kontrolli üksteise üle. Samas teisest küljest võis selle väljakuulutamise kujutada ohtu demokraatialle, sest kodanike õiguste ja vabaduste piiramine ei nõudnud silmapaistva ohu olemasolu riigikorrale. Pätsi kaitseseisukorra kehtestamise järel märtsis 1934.aastal põhjendaski Johannes Klesment valimiste kui riigivõimu teostamise ehk kodanike ühe põhiõiguse edasi lükkamist just põhiseaduse §26-ga. See võimaldas kodanike põhiõigusi piirata kindla tähtajani välja kuulutatud kaitseseisukorra puhul (*Klesment 1937: 59*). Viimase aluseks oli väidetav vastaste hirmutamine, teisitimõtlejate ähvardamine ning kihutustöö riigivõimu vastu vabadussõjalaste poolt (*Klesment 1937: 59*). Seega võib tõesti väita, et kaitseseisukorra välja kuulutamise sillutas Pätsile tee diktatuuri kehtestamiseks ning eelnevalt analüüsitud parlamendierakondade vastuseis vabadussõjalastele tegi lihtsaks kaitseseisukorra kinnitamise Riigikogus. Ilmselt oli just see vastuseis ning soov vabadussõjalaste edule lõpuks piir ette tõmmata oli kaitseseisukorra kinnitamise motivaatoriks, mitte ettekujutus Pätsi võimupiiride laienemisest.

Liikudes edasi põhiseaduse III peatüki juurde, leiame esimese muudatuse §29-s, mis oligi üheks vabadussõjalaste põhiseaduse muudatuste läbivaks jooneks ja eesmärgiks.

Nimelt käsitles see paragrahv rahva riigivõimu teostamise viise ning lisaks 1920.aasta põhiseaduses välja toodud rahvahääletamisele, rahvaalgatusele ja Riigikogu valimistele oli neljanda variandina ka riigivanema valimise võimalus (*Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus 1933: §29*). Riigiõiguslikust seisukohast vaadates annab põhiseadus sellega mitu erinevat võimalust enda arvamusi ja soove väljendada ning riigivõimu teostamises kaasa rääkida. Kui vaadelda Schmitteri ja Karli ning Tercheki antud töö esimeses peatükis analüüsitud demokraatia definitsioone, siis mõlema läbiv motiiv oli kodanike osalemine iseenda valitsemises. Antud põhiseaduse §29 seda ette nägigi. Kui 1920.aasta põhiseadus nägi rahvale ette kolme riigivõimu teostamise viisi, siis hetkel Eestis kehtiv 1992.aasta põhiseaduse järgi on neid viise kõigest kaks: Riigikogu valimised ja rahvahääletus (*Eesti Vabariigi põhiseadus 1992: §56*). Seega võib öelda, et 1933.aasta põhiseaduse muudatuse alusel oli rahval ühiskonnas rohkem otsustusõigust kui Eestis praegu.

Järgmise olulise muudatusena tõid vabadussõjalased oma eelnõu IV peatükki sisse paragrahvi, mille järgi Riigikogu liikete arv vähenes poole võrra ehk 100-lt inimeselt 50-le (*Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus 1933: §36*). Esinduskogude suurust iseenesest ei saa kujutada demokraatia mõõdupuuna, kuid professor Rein Taagepera on välja töötanud mudeli, mille alusel peaks parlamendiliikmete arv võrduma ligikaudu kuupjuurega rahvastikust (*Taagepera & Shugart 1989: 173*). Seega kui võtta arvesse, et 1934.aastal oli Eestis umbes 1,13 miljonit inimest (*Pajur, Tannberg jt. 2005: 64*), siis oleks optimaalne esinduskogu suurus olnud 104 kohta ehk vähemalt sama suur kui 1920.aasta põhiseaduse järgi. Samas on Eesti rahvaarv 2011.aasta jaanuari seisuga veidi üle 1,34 miljoni inimese (*Rahvastik, 1.jaanuar 2011*), mis teeks Riigikogu suuruseks ümmarguselt 110 kohta. Raske öelda, mis mõju oleks Taagepera arvutatud optimaalsest ligi poole väiksemal parlamendil Eesti ühiskonnas alates 1934.aastast olnud. Oluline on siinkohal asjaolu, et rahvaesindajate arv oleks olnud väiksem, mistõttu oleks piltlikult öeldes kodanike hääli ühiskonnas selle võrra vaiksemalt kajanud. Sama paragrahv tõi välja veelgi ühe olulise muudatuse, mida vabadussõjalased olid ammu taotlenud. Nimelt nägid nad ette isikuvalimisi, mida 1920.aasta põhiseadus ei võimaldanud.

§39 alusel pidid alates 1934.aastast regulaarsed Riigikogu valimised toimuma varasema kolme asemel iga nelja aasta tagant (*Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus 1933: §39*). Nagu Robert Dahlgreni välja tõi, on demokraatia toimimise üheks eelduseks esinduskogude perioodilised valimised. Samas võiski 1920.aasta põhiseaduse alusel ette nähtud lühike vahemik valimiste vahel põhjustada sisepoliitilisi kriise, sest uued

parlamendikoosseisud ning sellest tulenevalt ka valitsused moodustati tihemini. Nelja-aastase volitusega Riigikogu koosseis aitas seega luua stabiilsust. Mis aga puutub §39-s välja toodud punkti, et riigivanemal oli õigus riiklikel kaalutlustel määrata uued Riigikogu valimised enne nelja aasta möödumist, siis ka sealjuures oli klausel, et need pidid toimuma vastava määruse välja kuulutamiset alates kuue kuu jooksul (§39). Tõsi, riigivanemale anti sellega olulisel määral võimu juurde ning ei defineeritud, mida riiklike kaalutluste all silmas peeti. Selle alusel oleks võinud tekkida olukord, kus riigivanem, kellele mingil põhjusel parajasti ametis olev Riigikogu koosseis ei sümpatiseeri, võinud välja kuulutada uued valimised ning selle alusel loota endale meelepärasemaid tulemusi. Pingete kasv ühiskonnas oleks sel juhul olnud vältimatu ning vastuseis riigivanema ning parlamendierakondade vahel võinud kulmineeruda ettearvamatute sündmustega.

Riigivanemale andis taas võimu juurde §41, mille alusel võis ta Riigikogu korralise istungjärgu lõpetada enneaegselt, kui seda nõudsid riiklikud kaalutlused (§41). Taaskord oli see suhteliselt mitmeti tõlgendatav, sest põhjendust riiklike kaalutluste kohta võis riigivanem hakata enda huvides ära kasutama. Seda enam, et see läheb vastuollu demokraatlike põhimõtetega, sest vabadel valimistel kodanike poolt Riigikokku delegeeritud saadikud ei saanud korraliselt oma valijate huve kaitsta. Riigivanema võimu parlamendi üle kasvas ka §42, mille järgi võis ta eelmise Riigikogu volituste lõpu ja järgmise kokkutulemise vahel ainuisikuliselt Riigikogu erakorralise istungjärgu kokku kutsuda (§42). Peeter Kenkmanni sõnul kujunes just see klausel 1934.aasta kevadel oluliseks, kuna selle alusel põhjendas Päts, miks edaspidi võis Riigikogu kokku tulla ainult riigivanema kutsel (*Kenkmann 2009: 44*). Kuigi Päts suutis seda paragrahvi oma tegude õigustamiseks kasutada, ei ole välistatud, et ta ei oleks suutnud õigustusi ka antud paragrahvi puudumisel leida. Teisalt ei saa välistada ka võimalust, et ükskõik kes tulevase riigivanemana oleks seda nõrka kohta põhiseaduses sarnasel moel kasutanud.

§43 aga olulisi muutusi ette ei näinud, pigem oli tegu formaalsusega, kui uue Riigikogu esimehe valimiseni pidi istungeid juhatama eelmise Riigikogu esimehe asemel uue Riigikogu vanim liige (§43). Ilmselt soovisid vabadussõjalased viidata sellega asjaolule, et eelmise Riigikogu esimeest ei pruugitud tagasi parlamenti valida. See oleks tekitanud vastuolulise olukorra, sest ilma mandaadita isik Riigikogu esimehe ülesandeid täitmas oleks demokraatlike põhimõtetega vastuolus olnud. §44 muudeti võrreldes 1920.aasta põhiseadusega kõigest sõnastust ning kuna see nägi ette, et Riigikogu kodukord

kuulutatati välja seadusena (§44), siis demokraatia jätkusuutlikkust on selle paragrahvi järgi raske hinnata.

§51 muudatusega soovisid vabadussõjalased ilmselt vähendada Riigikogu liikmetele ettenähtud rahaliste tasude hulka, sest võrreldes 1920.aasta põhiseadusega kaotati sõidutoetuste saamise võimalus ning tasu maksti vaid Riigikogu istungjärkude kestvusel (§51). Demokraatia jätkusuutlikkuse seisukohast ei oleks sel paragrahvil suurt mõju olnud, kuid pigem oli selle muudatuse põhjus tol ajal palju kõneainet tekitanud parlamendisaadikute karjäärisoov ning seetõttu kaugenemine valijatest. Tasude vähendamine oleks Riigikokku pürgijate hulgas vähendanud raha teenimise motiividel kandideerijaid ning suurendanud tõsimeelsete riigi nimel töötajate šansse parlamenti pääsemiseks.

Järgmine oluline muudatus tuli §53-s, mis jällegi riigivanema rolli Riigikoguga võrreldes märgatavalt tõstis. Nimelt võis selle alusel riigipea jätta Riigikogu poolt vastu võetud seadused välja kuulutamata ning saata nad omapoolsete juhistega tagasi parlamenti arutamisele (§53). Sealjuures ilmnes suur puudujääk: polnud mainitud, mitu korda riigivanem seaduse võis Riigikokku tagasi saata (*Kenkmann 2009: 44*). Kuna kindlaid piire välja polnud toodud, võib oletada, et seda võis teha lugematu arv kordi, mis oleks kujundanud riigis vägagi riigivanemakeskse korra. Võimude tasakaalu printsiip oleks tugevalt sellise paragrahvi kehtimisel kannatanud. §54 sisulisi parandusi võrreldes 1920.aasta põhiseadusega ette ei näinud ning kuna see sätestas kõigest, et seadus hakkas kehtima kümme päeva pärast Riigiteatajas avaldamist (kui seadus ise teisiti ette ei näinud), ei riivanud see kuidagi riigikorraga seonduvat (§54).

§55 tegi Riigikogule kohustuseks ellu kutsuda asutused, mis teostaksid riigiasutuste, -ettevõtete ja –eelarve kontrolli (§55). See tähendas, et parlament sai omale ühe vastutusrikka tööülesande juurde. Ohuks demokraatiale oleks kujunenud olukord, kus riigi finantsilised käekäigud oleks jäänud vaid riigivanema pädevusse. Riigikogu mitmekesisust arvesse võttes võis eeldada, et ka nende moodustatud asutused olid usaldusväärsemad ning priid ainuisiku võimalikest suunitlustest.

Peamised muudatused leidsid aset aga järgmises, V peatükis, mis seletasid lahti riigivanema ja valitsuse staatused. Teatavasti 1920.aasta põhiseaduse järgi puudus riigipea institutsioon ning seetõttu nägid vabadussõjalased ette V peatüki ümberformuleerimist. Juba §57-s öeldi, et riigi kõrgemat valitsemisvõimu riigivanem, kelle juures on vabariigi valitsus (*Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus 1933: §57*). See sõnastus annab selge ettekujutuse, et valitsust nähti pigem nõuandva ja

abistava organina kui reaalse täidesaatva institutsioonina. 1920.aasta põhiseaduse järgi oli riigivanem kõigest üks valitsuse liige (*Eesti Vabariigi põhiseadus 1920: §57*), kuid 1933.aasta põhiseaduse muudatuste alusel omandas riigivanem hoopis olulisema rolli. §58 sätestas aga selgelt riigivanema valimise põhiprintsiibid. Selle järgi valiti riigivanem üldise, ühetaolise, otsese ja salajase hääletamise tulemusel viieks aastaks. Et esimeses voorus valituks saada, tuli saada valijate häälte enamus ning kui seda ei juhtunud, piisas teises voorus kõigest lihtenamusest (*Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus 1933: §58*). Nagu eelnevalt analüüsitud, kujutab see endast kas presidentaalse või poolpresidentaalse vabariigi mudelit. Ühe demokraatliku riigi peamisi tunnuseid on vabad, võrdsed ja salajased valimised, milles osalevad riigi kodanikud.

Ka §59 oli 1933.aasta muudatuste järel täiesti uue sisuga. See sätestas riigivanema volituste alguse korra, ameti sõltumatuse teenistus- ja kutseülesannetest. Samuti ei tohtinud §59 järgi riigivanem olla Riigikogu liige, mis tähendas, et valituks osutumise korral pidi ta parlamendist lahkuma. Riigivanema asendajaks oli peaminister, kui just riigivanema ametikoht vakantne ei olnud, mis tähendas võimalikult ruttu uue riigivanema valimisi (§59). Selle paragrahvi alusel ei saa kuidagi väita, et demokraatia ei oleks olnud jätkusuutlik. On nii presidentaalsetes kui poolpresidentaalsetes riikides suudetud edukalt demokraatlikku korda säilitada, kuigi nägime eelnevalt ka negatiivseid näiteid selles valdkonnas.

Kui 1920.aasta põhiseaduse järgi hoolitses hoolitses Eestis sise- ja välispoliitika, julgeoleku ning seaduste täitmise eest vabariigi valitsus (*Eesti Vabariigi põhiseadus 1920: §60*), siis pärast muudatusi kandusid need ülesanded üle riigivanemale (*Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus 1933: §60*). Samas paragrahvis loetleti mitmeid konkreetseid riigivanema ülesandeid, mida otse valitsuse kohustuste hulgast üle ei kantud. Nende hulgas olid näiteks tseremoniaalsed ülesanded: esindada Eesti riiki välissuhtluses, võtta vastu välisriikide esindajaid ning määrata Eesti esindajad välisriikidesse (§60, *pt. 1*). Sarnased jooned on olemas ka Eesti Vabariigi 1992.aasta põhiseaduses, kuid näiteks erinevusega, et president nimetab esindajad välismaal ametisse ja kutsub tagasi valitsuse ettepanekul (*Eesti Vabariigi põhiseadus 1992: §78, pt 2*), mis jällegi annab aimu riigipea võimu vahekordadest erinevate põhiseaduste järgi. Üks tähelepanuväärsemaid punkte selles paragrahvis oli kaheteistkümnes, mille alusel võis riigivanem edasilükkamatu riikliku vajaduse korral välja kuulutada dekreete, kusjuures nendel oli seaduse jõud (*Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus 1933:*

§60, pt 12). Sellega ei võinud muuta rahvahääletamise, rahvaalgatuse, Riigikogu ega riigivanema valimise seadust ning dekreet kehtis kuni selle muutmiseni riigivanema enda või Riigikogu poolt. Samas oli jällegi jäänud täpsustamata, mis võisid olla edasilükkamatud riiklikud vajadused ning anti seega riigivanemale hulgaliselt tõlgendamisruumi. Johannes Klesment just selle paragrahvi Pätsi dekreetide alusel valitsemise põhjenduseks tõi (Klesment 1937: 64). Kui veel arvesse võtta, et riigivanemal oli §41 järgi õigus lõpetada Riigikogu korraline istung, siis võiski dekreeди muutmine või tühistamine väga pikaks ajaks edasi nihkuda. Oli tõesti võimalus ka erakorraline Riigikogu istungjärk kokku kutsuda, kuid sealgi olid oma klauslid. Näiteks võis riigipea kuulutada välja uued Riigikogu valimised, kuid kuni selle tulemuste väljakuulutamiseni sai vaid riigivanem ise erakorralise istungjärku kokku kutsuda. Kokkuvõttes tähendas see, et riigivanemal olid suurepäraseadused võimalused põhiseadusega manipuleerida. Kuigi 1933.aasta põhiseaduse muudatused ei rakendunud täielikult kunagi, sest uute riigivanema ja Riigikogu valimiseni ei jõutud, jõustus see ametlikult ikkagi 24.jaanuaril 1934. Peeter Kenkmanni sõnul toimus 1934.aasta riigipööre vähemalt formaalselt põhiseaduse järgi, viidates täpsemalt §60, pt. 7-le, mille alusel sai riigivanem kuulutada riigis välja kaitseseisukorra ja anda selle kinnitamiseks Riigikogule (Kenkmann 2009: 45). See aga ei oleks läbi läinud, kui parlament poleks soovinud vabadussõjalastest lahti saada, sest pole leidnud kinnitust, et parlamentierakonnad Pätsi diktatuuri ette nägid.

§61 järgi nähti küll ette, et lisaks riigivanemale enamuste tema otsuste kehtima hakkamiseks pidi see olema allkirjastatud ka asjakohase ministri või peaministri poolt, kuid mitte tingimata kõikides valdkondades. Niivõrd olulistest punktides, nagu kohtunike määramine, Riigikogu korraliste istungjärkude lõpetamine, valitsuse ja selle liikmete ametisse määramine ning vabastamine, piisas riigivanema ainuotsusest (*Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus 1933: §61*). Kui kaasallkirja nõudvate otsuste puhul võis §61 järgi asjakohane minister või peaminister keelduda alla kirjutamast, kui see oli põhiseadusevastane, siis ainult riigivanema allkirja nõudvate otsuste kohta kehtis ka järgmine paragrahv. Seal oli nimelt märgitud, et riigivanema otsused võeti valitsuses täitmiseks peaministri või asjakohase ministri ettekandel, kuid kui ettekandja leidis, et otsus oli põhiseadusevastane, siis teatas ta sellest valitsusele. Kui ka nemad olid ettekandjaga ühel nõul, saadeti otsus riigivanemale tagasi tühistamiseks või muutmiseks. Kui aga riigivanem jäi oma otsuse juurde, siis andis valitsus mõista, et see ei olnud teostatav (§62). Seega päris kontrollimatult ja põhiseaduse vastaselt riigivanem

tegukseda ei saanud, samas ei teostanud kontrolli tema otsuste üle eraldi valitud Riigikogu või õiguskantsler, kelle ametikoht põhiseaduse järgi üldse puudus, vaid Vabariigi Valitsus, kelle ametis püsimine just suuresti riigivanemast olenes. Siinkohal leidiski õigusteadlane David Grimm, et kui riigivanem ikkagi oleks soovinud oma otsuse juurde jääda, võinuks ta usalduse kaotamise tõttu senise valitsuse asendada uue ja sõnakuulelikumaga (*Grimm 1933: 342*).

Olukorra vastuolulisust vähendas ka eespool välja toodud §63, mille järgi pidi valitsusel olema lisaks riigivanemale ka Riigikogu usaldus (§63). Just selle väitega tõrjus Karl Ferdinand Karlson eelmises lõigus välja toodud David Grimmi öeldu (*Karlson 1933: 361*). Sama paragrahvi järgi pidi valitsus ametist lahkuma, kui Riigikogu sellele umbusaldust avaldas ning riigivanem uusi parlamendivalimisi ei määranud. See küll tasandas veidi ebavõrdsust Riigikogu ja riigivanema institutsioonide võimutäiuste vahel, kuid põhiseaduse muudatused kallutasid võimu teostamise rolli radikaalselt parlamendilt riigivanemale. Nii oli valitsuse ametisse kutsumine puhtalt riigivanema ülesanne, samuti sai riigivanem lisaks Riigikogu umbusalduse avaldusele ning peaministri esildisele saata valitsuse laiali oma soovi alusel (§64). 1920.aasta põhiseaduse §64 alusel oli ainsaks võimaluseks Riigikogu tehtud umbusaldusavaldus (*Eesti Vabariigi põhiseadus 1920: §64*). Märkimisväärtetest punktidest võib 1933.aasta muudatuste §64-s välja tuua selle, et riigipea võis ise valitsuse istungeid juhatada, samuti määras riigivanem peaministrile teiste ministrite seast asetäitja (*Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus 1933: §64*). See näitab, et peaministri roll valitsuses oli suhteliselt väike ning pigem oli ta riigivanema asendajaks. Sama paragrahv andis hoobi ka valitsuse tegevuse läbipaistvusele, sest ainult pidulikel juhtudel võis riigivanem istungid lahtiseks kuulutada, tavajuhtudel olid need kinnised (§64).

Konkreetselt märgiti valitsuse ülesanded ära järgnevas paragrahvis, mille alusel kuulus nende pädevusse riigivanema otsuste teostamine ning põhiseaduse ja seaduste alusel erinevate probleemide üle arutamine ja otsuste tegemine. Neidki alles siis, kui ei olnud seadused selleks ette näinud riigivanemat, konkreetset ministrit või alluvat asutust (§65). See näitab taaskord, et Vabariigi Valitsus oli riigivanema kõrval pigem käepikendus kui reaalset täidesaatvat võimu omav institutsioon. Antud väitele annab tõestust veel samas paragrahvis välja toodud klausel, et kui valitsus nägi oma võimu mõnes küsimuse lahendamises vaieldavana, siis pidi selle lahendama riigivanem (§65). Igal juhul koondus otsevalitavale riigivanemale tunduvalt rohkem võimu kui valitsusele. Väike sisuline muutus ilmnis ka §66-s, kus riigivanema ja valitsuse juures oleva

riigikantselei juhi ehk riigisekretäri nimetas valitsuse asemel ametisse riigivanem (§66). Siinkohal suurt üllatust ei ole, sest riigivanema ülimuslikkust valitsuse suhtes sai juba korduvalt tõdetud. §67 nägi põhimõtteliselt ette sama sisu, mis 1920.aasta põhiseaduseski, kuid seoses peaministri ametikoha loomisega 1933.aasta põhiseaduse muudatuste järgi oli just teda lisaks riigivanemale ja ministritele Riigikogu sellekohase otsuse alusel võimalik kohtulikule vastutusele võtta (§67). Antud paragrahv on oluline, sest nii väljendub Riigikogu kontrollfunktsioon ka riigivanema üle. Lisaks sellele võeti asi arutamisele Riigikohtus, mis annab aimu võimude lahususe olemasolust. David Grimm nägi siin probleemi selles, et asjaajamise ja vastutusele võtmise kord tuli määrata eraldi seadusega, mida tol ajal olemas ei olnud ning mille oletatav sisu õigusteadlase murelikuks tegi (*Grimm 1933: 344*). Nende paragrahvidega olid V peatüki muudatused tehtud ning selle alusel võib öelda, et hulgaliselt olulisi ülesandeid ja õigusi kandus valitsuse haardest üle riigivanemale.

Ka VI peatükk, kus räägiti kohtusüsteemist, tõi juurde mõningaid muutusi, mis suurendasid riigivanema rolli ühiskonnas. Näiteks Riigikohtu koosseisu hõlmav §69 kandis küll Riigikogu pädevusest võimu jällegi üle riigivanemale, kuid klausliga, et Riigikohus esitas riigikohtunike kandidaadid ise riigipeale kinnitamiseks (§69). 1920.aasta põhiseaduse järgi oli riigikohtunike ametisse valimine ja määramine puhtalt Riigikogu käes (*Eesti Vabariigi põhiseadus 1920: §69*). Riigivanem sai 1933.aasta muudatuste alusel ka kohustuse teisi kohtunikke Riigikohtu ettepanekul ametisse nimetada, kui nad ei olnud seaduse järgi valitavad (*Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus 1933: §70*).

VII peatükk nägi samuti kahes paragrahvis ette muutusi. Kui §75-s täpsustati võrreldes 1920.aasta põhiseadusega vaid omavalitsuste mõistet ning puudusid sisulised muudatused (§75), siis järgmises paragrahvis oli välja toodud üks olulisemaid punkte, mida ka Riigikogu valimiste puhul silmas peeti. Nimelt kehtestati ka kohalike omavalitsuste puhul isikuvalimised (§76).

Riigikaitsest rääkinud VIII peatükis muudeti küll §§80-82, kuid vaid piirides, et seni valitsuse pädevuses olnud õigused ja kohustused kandusid üle riigivanemale ainuisikuliselt. Näiteks §80-s, kus öeldi, et mobilisatsiooni välja kuulutamise ja sõja puhkemise korral läks kaitseväge ülemjuhatamine riigivanema, mitte valitsuse määratud kaitseväge ülemjuhatajale (§80). §81 suurendas samuti oluliselt riigivanema võimutäiust, sest ta võis selle alusel ainuisikuliselt anda välja kaitsevägeid puudutavaid seadlusi ja määrusi, kuigi vaid kaitseväge korraldamist kirjeldava eriseaduse lubatud

piirides (§81). Oluline on siinkohal märkida, et seadlustest ja määrustest ülimuslikud on siiski seadused ning nendega pidi riigivanem arvestama. §82 järgi oli kaitseväge üldmobilisatsiooni väljakuulutamise õigus küll vaid Riigikogul, kuid kui mõni välisriik oli kuulutanud Eestile sõja, tunginud Eestile kallale või kuulutanud Eesti-vastase mobilisatsiooni võis riigivanem Riigikogu otsust ootamata ainuisikuliselt mobilisatsiooni välja kuulutada (§82). See riputas riigivanema õlule suure vastutuskooorma, kuid taas suurendas tema kui kõige tähtsama riigitegelase õigusi. Viimane punkt muudatustejadas võib tunduda kõige retoorilisem, kuid selle olulisust ei saa üle hinnata. Nimelt §86-s öeldi, et põhiseadus oli vankumatuks juhiks nii Riigikogu, valitsusasutuste, kohtute kui riigivanema tegemistes (§86). Just see paragrahv annab selgelt mõista, et igasugune riigivõimu teostamine pidi olema kooskõlas põhiseadusega, mis tähendab, et ka riigivanema omavoli lubatud ei olnud. Ainuüksi see paragrahv välistas legaalsest aspektist vaadatuna igasuguse põhiseadusevastase demokraatiat ohustava tegevuse.

6. JÄRELDUSED

Seega tõid põhiseaduse muudatused kaasa nii positiivset, negatiivset kui neutraalset. Töö alguses välja toodud demokraatia kriteeriumeid ja nende täitmist ei saa alati siduda põhiseadusega, sest väga palju oleneb sellest, milliseks tegelik ühiskonnakorraldus kujuneb. Näiteks Schmitteri ja Karli tingimust, et demokraatlik riik on sõltumatu välistest jõududest, ei saa kuidagi vaid põhiseadusega tagada ja sellest tulenevalt ka demokraatia jätkusuutlikkust põhiseaduse järgi hinnata. Täpselt sama on olukord Economisti välja töötatud demokraatia indeksi ühe koostisosa ehk poliitilise kultuuri olemasoluga. Seda on raske põhiseaduse alusel tagada, vaid see kujuneb jällegi paljude iseseisvate tegurite koosmõjul. See-eest Tercheki väide ning Annuse üks riigiõiguslikust seisukohast oluline punkt, et vabad ja võrdsed kodanikud osalevad iseenda valitsemises kehtis kahtlemata ka vabadussõjalaste põhiseaduse muudatuste järgi. 1920.aasta põhiseaduse §6 märkis, et kõik Eesti kodanikud olid seaduse ees võrdsed ning 1933.aasta vabadussõjalaste eelnõuga seda paragrahvi ei muudetud (*Eesti Vabariigi põhiseadus 1920: §6*). Samuti ei muudetud §27-t, mille järgi kõrgeimaks riigivõimu teostajaks oli Eesti rahvas ning §37-t, mis tagas igale hääleõiguslikule Eesti kodanikule võimaluse seadusandliku kogu valida ning sinna valitud saada (§§27 & 37). Seega leiab Paul Tercheki tingimus toetuspinda ning tagatud oli ka olukord, kus riigivõimu teostavad isikud ehk nii parlamendiliikmed kui president valiti otse rahva poolt.

Samuti oli sisuline legitimatsioon põhiseaduse muudatuste alusel olemas, sest seadusandluse tagas rahva poolt valitud Riigikogu, seega nende kaudsel nõusolekul. Eelnevalt välja toodud §37 toetab veel Dahli teoses välja toodud demokraatia omadusi punktides kolm ja neli, sest täisealistel kodanikel oli õigus valida ja olla valitud esinduskogudesse. Ka Riigikogu perioodilised valimised, mille sätestas Dahl oma teises demokraatia omaduste punktis ning mis oli ka üks Annuse välja toodud nõuetest, olid 1933.aasta eelnõus §39 alusel tagatud, kuigi nagu analüüsitud sai, võis riigivanem tõesti ennetähtaegsed valimised välja kuulutada. Oluline on veel seegi, et Riigikogu valiti eelneva kolme aasta asemel neljaks aastaks, mis oleks ilmselt taganud ka koosseisude stabiilsuse ning koostöö efektiivsuse. Vabade perioodiliste valimiste tähtsust ei saa üle hinnata, sest nii tagatakse ka see, et kodanikud võtavad enda poolt valitud valitsejad vastutusele ehk siis sobimatu ja ebapädeva tegevuse tagajärjel rahvas lihtsalt samu saadikuid tagasi ei vali. Lisaks sellele oli nendele valitud saadikutele omane kontrollifunktsioon valitsuse üle, sest §63 alusel pidi neil olema Riigikogu usaldus. Kui

parlament avaldas valitsusele umbusaldust ning riigivanem ei pidanud vajalikuks uute valimiste välja kuulutamist, siis pidi valitsus lahkuma ametist (*Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus 1933: §63*). Sätestas ju ka §61, et kui peaminister või asjakohane minister kirjutas alla mõnele riigivanema otsusele, vastutas ta sellega otseselt Riigikogu ees. Veelgi enam, Riigikogu sai vastava otsuse põhjal võtta nii riigivanema, peaministri kui teised ministrid kohtulikule vastutusele, mille arutamine toimus Riigikohtus. Seega on vähemalt nende paragrahvide näol täidetud ka Dahli esimene demokraatia tunnus ning Annuse välja toodud nõue, et rahva poolt valitud saadikud saavad teostada järelvalvet täidesaatva võimu üle. Suurema kontrollifunktsiooni puudutava miinusena võib 1933.aasta eelnõus välja tuua näiteks õiguskantsleri ja riigikontrolöri puudumise. See tähendab, et sõltumatuid kontrolli tegevaid institutsioone riigis oli vähem ning kõik olenes rahvast, parlamendist, riigivanemast ja kohtusüsteemist.

Annuse järgi peab demokraatliku riigi põhiseadus tagama ka valiku-, kogunemis-, ühinemis- ja sõnavabaduse. Mis puutub Dahli viiendasse demokraatia omadusse ehk meelsuse avaldamisse, mis on samuti seotud sõnavabadusega, siis 1920.aasta põhiseaduse alusel puudus Eestis tsensuur (*Eesti Vabariigi põhiseadus 1920: §13*). Seda paragrahvi 1933.aastal ei muudetud ning see andis muu seas võimaluse vabalt enda soovi järgi teabeallikaid valida, nagu nõudis Dahli kuues punkt. Kuigi 1920. ja 1933.aasta põhiseaduses ei toodud eraldi välja informaatsioonivabadust, võib seda samuti §13 alla arvestada, sest see tagas võimaluse oma mõtteid avaldada sõnas, trükis, kirjas, pildis või kujutuses (§13). Üks põhjustest, miks informatsioonivabadust otseselt põhiseaduses ei märgitud võis olla see, et tol ajal oli erinevaid teabeallikate liike vähe, mistõttu ei nähtud vajadust selle välja toomiseks. Ka avalike koosolekute pidamine oli lubatud ja täiesti seaduslikult võis luua organisatsioone ning nendega liituda (§18), mis Dahli artiklis seitsmenda demokraatia tunnusena oli märgitud, vaatamata sellele, et see tänapäeval vaid teatud mõõndustega kehtib. Kuna need paragrahvid kuulusid kodanike põhiõiguste hulka, siis 1933.aasta eelnõuga neid ei muudetud ning jäid samal kujul kehtima kui 1920.aasta põhiseaduses. Nii täitis 1933.aasta oktoobris vastu võetud põhiseaduse muudatuse eelnõu kõiki Robert Dahli poolt seatud demokraatia tingimusi. Economisti demokraatia indeks hõlmab eelkõige kodanike põhiõigustega seonduvat. Näiteks isikuvabadused olid 1920.aasta põhiseaduse II peatükis järjest üles loetletud ning mõned neist sai välja toodud ka eelnevas lõigus. Ka pluralismi eeldusteks võib lugeda oma mõtete levitamise vabadust, mis tagati §13-ga ja ühingute moodustamise

ning nendega liitumise võimalust, millest rääkis §18 (§§13 & 18). Kindlasti ei saa välja jätta ka §§21-23, mis tagasid vähemusrahvustele jätkusuutliku ja konkurentsivõimelise elu Eesti ühiskonnas (§§21-23). Neid paragrahve samuti 1933.aastal ei muudetud. Valitsuse talitlusega oli pärast põhiseaduse muudatuste vastu võtmist natuke keerulisem lugu, kuna §64 järgi olid valitsusistungid tavaolukorras kinnised, vaid pidulikel sündmustel võisid olla avalikud. Teisest küljest jällegi pidi valitsusel olema nii Riigikogu kui riigivanema usaldus, mistõttu teatud kontrolli omas valitsuse üle ka parlament. Eelnevalt juba nimetatud §37 toetas poliitilise osaluse kõrget levikut, samuti tegi seda §18, mis tagas organisatsioonide loomise vabaduse. Kindlasti tõstis poliitilist osalust §29, mis tagas rahva kaasamise riigivõimu teostamises rahvahääletuste, rahvaalgatuste, Riigikogu ning riigivanema valimiste näol. Valimisprotsessi kohta on aga põhiseaduse alusel raske järeldusi teha. Kõik hääleõiguslikud kodanikud said osa võtta nii Riigikogu, riigivanema kui kohalikel valimistel ning §36 alusel oli tegu isikuvalimistega. Märkimisväärselt enamat põhiseadus ei sätestanud. Üldiselt võib Economisti demokraatia indeksi koostamisel vaatluse all olevaid punkte vabadussõjalaste põhiseaduse muudatustes eelnõus näha, kuid on raske kindlaid järeldusi teha, kuna mitmed vastavad punktid on hinnangulised ning neile puuduvad ühesed vastused.

Jõudes vahetu demokraatia nähtuste juurde, mis peaksid põhiseadusega tagatud olema, siis oli neid 1933.aasta vabadussõjalaste eelnõu alusel isegi enam kui 1992.aasta Eesti põhiseaduses. Sätestas ju 1933.aasta eelnõu riigivõimu teostamise võimalustena rahvahääletuse, rahvaalgatuse, parlamendivalimised ning riigivanema valimised. 1992.aasta põhiseaduse alusel puuduvad nii rahvaalgatuse kui riigipea valimiste võimalused. Seega andis 1933.aasta eelnõu oluliselt suurema võimaluse rahval riigivõimu teostamises kaasa rääkida kui praegu, kusjuures seaduste välja andmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks piisas 25 000 hääleõigusliku kodaniku algatusest. Sealjuures läks väljatöötatud seaduseelnõu esmalt Riigikogule vastu võtmiseks või tagasi lükkamiseks ning viimasel juhul uuesti rahvahääletusele, mille positiivse tulemi korral omandas see seaduse jõu (§31). Veelgi olulisem sealjuures on ka eelpool välja toodud §34 klauslid, et rahvahääletusele ei võinud minna ega rahvaalgatuse korras otsustamisele tulla eelarve ja laenude tegemine, maksuseadused, sõja kuulutamine ja rahu tegemine, kaitseseisukorra väljakuulutamise ja lõpetamine, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise, samuti ka lepingud võõraste

riikidega. Võrreldes 1920.aasta põhiseadusega nägid 1933.aasta muudatused lisana ette riigivanema valimisi, sest rahvaalgatuse võimalus oli tagatud mõlemal korral.

Viimase olulise punktina, mis põhiseaduse alusel peab tagatud olema, on võimude lahususe põhimõte. Ka pärast 1933.aasta põhiseaduse muudatusi oli see sätestatud, sest Riigikogu kui seadusandlik, riigivanema ja Vabariigi Valitsuse kui täidesaatev ning kohtuvõim oli võetud eraldi peatükkides vaatluse alla (vastavalt IV, V ja VI peatükk). Sealjuures tagas põhiseadus selle, et riigivanem ei oleks seotud ühegi teise teenistusega kutseülesandega, mis hõlmas ka Riigikogu liikmeks olemist ja kohtusüsteemis töötamist. 1933.aastal muutmata §38 sätestas, et Riigikogu liikmed ei või olla valitsuse ega sellele alluvate asutuste poolt nimetatud ametites, välja arvatud valitsuse liikmete abid (*Eesti Vabariigi põhiseadus 1920: §38*). Just see viimane klausel andis siiski võimaluse inimestele samaaegselt olla nii seadusandliku kui täidesaatva võimu teostamisega seotud ning seega mingil määral rikkus võimude lahususe printsiipi. VI peatükis oli see-eest selgelt öeldud, et kohtud pidid olema rippumatud (ehk sõltumatud) (§68) ning kohtunikud ei võinud pidada ühtki teist palgalist ametit (§72). See välistas võimaluse, et kohtunikud oleks võinud samaaegselt töötada valitsuse või parlamendi palgal.

Lõpetuseks tuleb keskenduda spetsiifiliselt riigipea institutsioonile, kelle võimutäius silmnähtavalt 1933.aasta põhiseaduse muudatustega laienes. Eelnevalt sai järeldatud, et nende muudatuste alusel oleks Eestist kujunenud presidentaalne vabariik, sest riigivanema oleks valinud rahvas üldise, ühetaolise, otsese ja salajase hääletamise kaudu viieks aastaks ehk kindlaks perioodiks ning tal oleks olnud märkimisväärne täidesaatev võim. §64 sätestas ka selle, et valitsuse kutsus kokku riigivanem, mitte Riigikogu ning §65 järgi pidi valitsus teostama põhiseaduse alusel riigivanema otsuseid. Eelnevalt sai välja toodud Scott Mainwaringu väide, et ebastabiilse ja demokraatiast kõrvale kalduva presidentaalse vabariigi komistuskiviks saab mitmeparteisüsteem. Kuid just proportsionaalne valimissüsteem, mille tagas ka põhiseaduse muudatuste §34, on üldiselt tuntud kui mitmeparteisüsteemi soosiv (*Grumm 1958: 357*). Lisaks sellele jätsid nii mõnedki paragrahvid riigivanema võimupiirid ebaselgeks või laiendasid neid ohtlikult. Näiteks §39 alusel sai riigivanem ainuisikuliselt määrata uued Riigikogu valimised, kui seda nõudsid riiklikud kaalutlused. Samas jääb põhiseaduse alusel selgusetuks, millise sisuga ja millises ulatuses pidid riiklikud kaalutlused olema, et need oleks olnud aluseks uute valimiste välja kuulutamiseks. Sama põhjenduse alusel sai riigivanem §41 järgi lõpetada Riigikogu korralise istungjärgu. §42 andis riigivanemale

teatud olukordades jällegi võimaluse ainuisikuliselt Riigikogu erakorraline istungjärg kokku kutsuda. Taas riiklike kaalutluste taha pugedes võis riigivanem §53 alusel jätta välja kuulutamata ja uueks lugemiseks tagasi lükata Riigikogu poolt või rahvahääletusel vastu võetud seadused, kuid isegi tagasilükkamise kordade arvu põhiseadus ei piiritlenud. Veelgi ohtlikuma võimuvahendi andis riigivanemale §60, milles punkt 12 sätestas, et ta võis välja anda dekreete, mis omandasid seaduse jõu. Seda küll erakorraliste riiklike vajaduste tõttu, kuid taas ei täpsustatud nende olemust. Antud paragrahvid ei eksinud küll otseselt demokraatia omaduste ning põhiseaduses märkimist vajavate põhiliste printsiipide vastu, kuid nende ebamäärase sõnastuse tõttu jäi nii mõnigi ots lahtiseks ning andis võimaluse riigivanema võimutäiuse kuritarvitamiseks.

KOKKUVÕTE

Vabadussõjalaste tegevust ja eesmärke on ajaloolased uurinud hulgaliselt, kuid sealjuures on antud pikema analüüsita hinnang ka nende põhiseaduse muudatustele, mis 1934.aastal jõustusi. Et antud probleemile objektiivsemalt läheneda, peab põhiseadusele eraldi tähelepanu pöörama. Ühest küljest tuleks 1933.aasta põhiseaduse demokraatia jätkusuutlikkust hinnates põhjalikult analüüsida vabadussõjalaste liikumist, 1930.aastate Eesti poliitilist kultuuri ning välispoliitilisi mõjutusi. Kuigi antud töö võtab lühidalt kokku vabadussõjalaste olemuse ja olukorra 1930.aastate Eesti ühiskonnas, on põhirõhk siiski põhiseaduse muudatuste analüüsil, selle võrdlusel praeguse ning 1920.aasta põhiseadusega ning demokraatiale üldise definitsiooni leidmisel, mis on vajalik selle jätkusuutlikkuse hindamisele aluse andmiseks. Seega on vabadussõjalaste ja nende konkurentide ambitsioonid ning sel ajal ühiskonnas kumanud arvamused suures osas välja jäetud, kuigi täielikult kajastamata ei saanud tolleaegseid õigusteadlaste sõnavõtte ning muid kirjutisi ajakirjanduses jätta. Meil on teada, et Konstantin Päts tegi koos Johan Laidoneriga 1934.aastal riigipöörde, kuid õhus on rippunud küsimus, kas uue korra toimimisele andis võimaluse ka kehtiv põhiseadus, sest 1935.aastal Päts ise sellele vihjas. Antud töö ei võtnud luubi alla tolle aja sisepoliitilist olukorda ning Pätsi ambitsioone, küll aga andis vabadussõjalaste põhiseaduse analüüs ettekujutuse, kuivõrd lihtne või raske oleks selle alusel olnud demokraatiast loobumine. Olles analüüsinud demokraatia definitsioone, selle olemust riigiõiguslikus mõistes, vabadussõjalaste eesmärke ning põhiseaduse muudatuste paragrahve, võime öelda, et nendes tõesti ilmnis puudujääke ja nõrki kohti. Kuigi demokraatia peamised omadused ning riigiõiguslikult olulised punktid olid üldosas 1933.aasta põhiseaduse muudatustes sätestatud, leidis siiski kohti, mis annavad alust arvata, et vabadussõjalased kas tahtlikult või tahtmatult oleksid võinud anda võimaluse autoritaarse režiimi tekkele. Seda väidet toetab teatud määral ka eespool välja toodud järeldus, et need põhiseaduse muudatused oleks Eestist loonud presidentaalse riigi, ning tõdemus, et kuigi sellist valitsemisvormi ei saa demokraatiale otseseks ohuks pidada, on stabiilsemad olnud siiski parlamentaarsed riigid. Lõpuks ju Päts autoritaarse režiimi löigi, toetudes oma võimu teostades osaliselt kehtivale põhiseadusele. Seetõttu ei saa paljuks pidada eelnevalt välja toodud Rein Marandi väidet, et need muudatused olid tehtud väga lühikese ajaga ning riigiõigusealaste spetsialistide toeta ning Ants Piibu tõdemust, et kogu selles dokumendis oli hulgaliselt arusaamatusi ja vigu. Sellest võime järeldada, et

demokraatia peamised omadused olid põhiseaduses olemas ning seega oleks selle säilimine teoreetiliselt olnud võimalik, kuid kindlasti mitte tagatud, sest paragrahve, mis riigipeale andsid võimaluse ainuvõimu kehtestamiseks, oli mitmeid.

KASUTATUD KIRJANDUS

„Aatelisus viib võidule“ (24.12.1932), *Võitlus*, lk 2

Annus, Taavi (2001) „Riigiõigus“, Juura, Õigusteabe AS: Tallinn

Dahl, Robert A. (1982) „Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs Control“, Yale University Press: London

Duverger, Maurice (1992) „A New Political System Model: Semi-Presidential Government“, Lijphart, Arend „*Parliamentary versus Presidential Government*“, Oxford University Press: Oxford, lk 142-149

Economist Intelligence Unit (2010), *Democracy Index 2010*, http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf (25.10.2011)

Eesti Vabariigi põhiseadus (1920) *RT 113/114*

Eesti Vabariigi põhiseadus (1992) *RT I 1992, 26, 349*,

Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus (1933) *RT 1933, 86, 628*

Grimm, David (1933) „Eesti Vabariigi Põhiseaduse uus muutmise seaduse eelnõu“, *Õigus: Juriidiline Ajakiri*, 14.aastakäik, Tartu Õigusteadlaste Selts: Tartu, lk 337-347

Grumm, John G. (1958) „Theories of Electoral Systems“, *Midwest Journal of Political Science*, 2(4), lk 357-376

Heinapuu, Ott (16.05.2009) „Hispaania ülemkohus keelustas järjekordse ETAt toetava partei“, *Eesti Päevaleht*, <http://www.epl.ee/news/valismaa/hispaania-ulemkohus-keelustas-jarjekordse-etat-toetava-partei.d?id=51168746> (17.10.2011)

Held, David (1992) „Models of Democracy“, Polity Press: Cambridge

Kaitseseisukorra seadus (1930) *RT 1930*, 6, 423

Karlson, Karl Ferdinand (1933) „Arvustavaid märkusi D.Grimmi artiklile“, *Õigus: Juriidiline Ajakiri*, 14.aastakäik, Tartu Õigusteadlaste Selts: Tartu, lk 359-363

Kasekamp, Andres (1993) „The Estonian Veterans' League: A Fascist Movement?“, *Journal of Baltic Studies*, 24(3), lk 263-268

Kasekamp, Andres Ilmar (2000) „The Radical Right in Interwar Estonia“, St.Martin's Press, INC.: New York

Kenkmann, Peeter (2009) „Kas 1933.aasta põhiseadus lubas autoritaarset valitsemist?“, *Tuna*, 3(44), lk 42-49

„Kindral Laidoneri vaated eelseisvale rahvahääletusele“ (07.10.1933), *Kaja*, lk 5

Klesment, Johannes (1937) „Sisepoliitiline kriis ja põhiseadus“, *Põhiseadus ja Rahvuskogu*, Rahvuskogu Üldkoosoleku Juhatuse väljanne: Tallinn, lk 46-82

Lijphart, Arend (2008) „Thinking About Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice“, Routledge: New York

Linz, Juan J. (1992) „The Perils of Presidentialism“; Lijphart, Arend „*Parliamentary versus Presidential Government*“, Oxford University Press: Oxford, lk 118-127

Mainwaring, Scott (1993) „Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination“, *Comparative Political Studies*, 26(2), lk 198-228

Marandi, Rein (1991) „Must-valge lipu all: Vabadussõjalaste liikumine Eestis 1929-1937: I. Legaalne periood (1929-1934)“, Centre for Baltic Studies at the University of Stockholm: Stockholm

„Mõtteavaldusi põhiseaduse muutmiseks.“ (02.06.1933), *Päevaleht*, lk 2

- Nutt, Mart (16.06.2010) „Eesti Vabariigi teine põhiseadus (1934-1937) ja 1934.aasta riigipööre“, *Estonica*,
http://www.estonica.org/et/Eesti_riigikord_ajaloolises_arengus/Eesti_Vabariigi_teine_p%C3%B5hiseadus_1934-1937_ja_1934_aasta_riigip%C3%B6%C3%B6re/
 (12.04.2012)
- Pajur, Ago; Tannberg, Tõnu jt. (2005) „Eesti Ajalugu VI: Vabadussõjast taasiseseisvumiseni“, Ilmamaa: Tartu
- Pajur, Ago (2009) „Vabadussõjalaste retseptsioon Pätsi ajast kaasajani“, *Tuna*, 3(44), lk 34-41
- Palvadre, Anton (1933) „Autoritaarne rahvariik ja Eesti uus põhiseadus“, *Õigus: Juriidiline Ajakiri*, 14.aastakäik, Tartu Õigusteadlaste Selts: Tartu, lk 451-455
- „Poolt või vastu? Vastused Vaba Maa poolt korraldatud ringküsimusele“ (14.10.1933), *Vaba Maa*, lk 5
- „Põhiseaduse kavad juristide arvustustules: Kas Eesti presidendile suurem võim kui Inglise kuningale?“ (21.04.1933), *Postimees*, lk 3
- Pye, Lucian W. & Verba, Sydney (1965) „Political culture and political development“, Princeton University Press: Princeton, New Jersey
- Rahvastik, 1.jaanuar 2011, *Statistika andmebaas*. [e-andmebaas] <http://pub.stat.ee/px-web.2001/dialog/statfilere.asp> (27.10.2011)
- Schmitter, Philippe C. & Karl, Terry L. (1991) „What Democracy is... and is not“, *Journal of Democracy*, 2(3), lk 75-88
- Stromberg, Roland N. (1996) „Democracy: A Short, Analytical History“, M.E.Sharpe: New York

Suurkask, Heiki (21.02.2006) „Holokausti eitaja mõisteti kolmeks aastaks vanglasse“, *Eesti Päevaleht*, <http://www.epl.ee/news/valismaa/holokausti-eitaja-moisteti-kolmeks-aastaks-vanglasse.d?id=51031597> (17.10.2011)

Taagepera, Rein & Shugart, Matthew S. (1989) „Seats and Votes: the Effects and Determinants of Electoral Systems“, Yale University Press: London

Terchek, Ronald J. (2003) “Teaching Democracy: A Survey of Courses in Democratic Theory”, *Perspectives on Politics*, 1(1), lk 147-155.

Trechsel, Alexander H. & Sciarini, Pascal (1998) „Direct Democracy in Switzerland: Do Elites Matter?“, *European Journal of Political Research*, 33(1), lk 99-124

„Vabadussõjalaste põhiseaduse eelnõu – härg portselanikaupluses“ (22.04.1933), *Postimees*, lk 4

„Vabadussõjalaste „valge keiser““ (17.03.1933), *Postimees*, lk 4

Valge, Jaak (04.09.2008) „Eesti erakonnad toetasid Pätsi-Laidoneri riigipööret“, *Eesti Ekspress*, <http://www.ekspress.ee/news/paevauudised/eesti uudised/eesti-erakonnad-toetasid-patsi-laidoneri-riigipooret.d?id=27680861> (23.04.2012)

Valge, Jaak (2009) „Eesti vabadussõjalased ja Saksa natsionaalsotsialistid: ideoloogia, poliitiline taktika ja kontaktid“, *Tuna*, 3(44), lk 50-62

THE POSSIBILITY OF CONTINUOUS DEMOCRACY ACCORDING TO THE ESTONIAN CONSTITUTION OF 1933

Hans Karelsohn

SUMMARY

Estonia had its first constitution adopted in 1920, just two years after gaining independence. It might not be well known that a new constitution – officially a law for changing the existing constitution – composed by the Estonian Veterans' League, was adopted by the citizens of Estonia in a referendum in October of 1933. Just a few months later, in March 1934, the rightist politician Konstantin Päts made a coup d'état with his fellow general Johan Laidoner. They established an authoritarian dictatorship, not following the new constitution. Thereby, Päts himself declared that this constitution was so poorly composed that it easily led him to take full control of the power. Since a lot of nowadays' historical approaches of that era are based on the works composed between 1934 and 1991, there have been claims as if the constitution of 1933 was authoritarian or even fascist. This might lead to false interpretations amongst the Estonians today.

Therefore it was important to analyse if a democratic regime was possible according to the Veterans' League's constitution as they themselves claimed. We took under review different aspects of democracy, also looked at it from a point of view of the constitutional law. Since it was announced by the Veterans' League that their constitution would have established a presidential democracy, we had to take a look at the risks that would accompany this regime. It was also necessary to take a peek at the Estonian Veterans' League movement itself, since its policy and goals in Estonia in the 1930s gave an idea, what they were hoping to achieve when changing the constitution. We also saw some opinions of the contemporary lawyers and politicians about the new constitution. Finally, the most important thing was to analyse the changes of the constitution themselves, occasionally comparing them to the current Estonian constitution and the one from 1920.

All in all, it could be said that even though the constitution of 1933 complied the needed characteristics of democracy, there were some important shortages. The leader of the executive power, the president, would have been elected directly by the citizens of Estonia. But one of the problems was, for example, that he would have had the chance to constitute decrees and therefore solely influence the work of the parliament. So we could say that the continuity of democracy would have been possible according to the

constitution of 1933 but would have depended too much on the person elected as the president: he could have legally established an authoritarian-like regime.